



POLITÉCNICA

**Planificación y Gestión Sostenible de
Proyectos de Desarrollo Rural**

Escuela Técnica Superior de Ingenieros
Agrónomos



Departamento de Proyectos y Planificación Rural

**LA GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS DE
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO: ANÁLISIS Y
MODELO DE APLICACIÓN AL PERÚ**

Alejandro Fontana Palacios

Ingeniero Civil

Director del trabajo:

Profesor Adolfo Cazorla Montero

Universidad Politécnica de Madrid

Madrid, 2012

Agradecimientos

Si no hubiera sido por el apoyo de muchas personas, este trabajo no habría concluido. Aunque en esta página previa a la exposición del trabajo de investigación mencionaré una serie de personas, tengo la seguridad de estar en deuda con otras más. Son muchas las personas que de una manera u otra, y algunas de ellas de modo muy discreto, han prestado su apoyo, han resuelto una dificultad o han soportado más carga de trabajo.

Sin el apoyo incondicional, generoso y permanente de mi director de tesis, Don Adolfo Cazorla Montero, este trabajo no lo estaría presentando el día de hoy. En primer lugar, a él le debo el tema de la tesis. La idea original es resultado de sus reflexiones, motivadas éstas por su entrañable cariño por mi país, y que han nacido además en el transcurso de las diversas intervenciones que él mismo ha dirigido en Perú. En segundo lugar, debo reconocerle su permanente orientación a lo largo de estos tres años de trabajo. No sólo en el plano académico, sino también en el trabajo operativo, proponiéndome metas, alertándome periódicamente de los plazos, generando espacios para la difusión, forzando el crecimiento intelectual, y adelantándose a las necesidades y obligaciones de los trámites. En tercer lugar, su incondicional apoyo y aliento a lo largo de todo el trabajo, sus amables correcciones cuando algo se desenfocaba, y su cálido y motivante reconocimiento cuando se acertaba con el análisis o la síntesis era adecuada.

Mi reconocimiento también a D. José Luis Yagüe, por su orientación y sus críticas, siempre positivas y esclarecedoras. En él encontré un excelente apoyo en la generación de las hipótesis del trabajo, en la estructuración de los distintos tópicos, y en la expresión gráfica de las ideas y contribuciones. Siempre fueron muy gratas nuestras discusiones entorno al modelo y con relación al estilo y la estructura de la exposición. Además, siempre conté con su valioso aliento y su disponibilidad para las críticas.

A D. Ignacio de los Ríos y a D. Jose María Díaz Puente también les debo mucho. En sus clases aprendí a estructurar una investigación, a destacar lo esencial de los detalles, a reconocer el juego del desarrollo de las competencias y, aunque parezca simple, a redactar en clave académica. Además, siempre conté con su disponibilidad para conseguir nueva bibliografía.

El apoyo eficaz, pero imperceptible de Dña. Esperanza Echevarría y de D. Fernando Aparicio en los trámites y gestiones durante los tres años de investigación y estudios han sido fundamentales para concluir este trabajo. Sin llamar la atención, pero siempre que fuese necesario; con un gesto amable y una disponibilidad total, ambos supieron allanar las dificultades que siempre se presentan cuando media una distancia considerable entre el origen de la labor y el destino de entrega.

No puedo dejar de mencionar al PAD, la Escuela de Dirección de la Universidad de Piura, mi casa de estudios y trabajo, por su invaluable apoyo moral y económico. D. Miguel Ferré

Trenzano fue el Director General que aceptó hace tres años la propuesta de estos estudios y este trabajo de investigación. Los hechos han demostrado la visión de futuro del Prof. Ferré. Mi agradecimiento por la confianza depositada, y en él, a los otros directivos, profesores y personal administrativo de la Escuela que de una manera u otra vieron engrosado su trabajo personal para facilitarme la disponibilidad que requiere un trabajo de investigación de esta naturaleza.

En el PAD, pude contar también con el apoyo de D. Johan Villanueva y D. Carlos Rodrigo. Los dos son excelentes alumnos de Economía de la Universidad de Piura, y su ayuda fue indispensable para el análisis de las Encuestas Nacionales de Hogares y para la revisión bibliográfica de los proyectos de la Cooperación Internacional en Perú. También recibí allí el apoyo de D. Felipe Balcázar y D. Richard Espinoza. El primero me ayudó con la primera exploración bibliográfica en las Agencias Internacionales de la Cooperación para el Desarrollo. La ayuda del segundo se centró más bien en la exploración profunda del concepto de governance. En esta línea, también debo mencionar el apoyo de Dña. Christine Moore, excelente egresada de Social Sciences, quien me motivó a lanzar una aproximación personal del concepto de governance para el entorno latinoamericano y me apoyó en la redacción científica del artículo que presenté en Berkeley.

Por último, no creo conveniente terminar esta enumeración, aún así incompleta, de personas que me han apoyado en este trabajo sin mencionar a mis padres. Sé de las privaciones y sacrificios que hicieron para que yo pudiese tener todas estas oportunidades. Sin ese esfuerzo, nada de esto hubiera sido posible.

A todos ellos, muchas gracias.

In Memoriam,

Ricardo Yepes Stork

*Por ayudarme a descubrir la dimensión personal
de la vida en sociedad... y de los proyectos*

Resumen

En la primera parte de este trabajo se define la gobernanza como un concepto político que responde adecuadamente a las necesidades sociales de la naturaleza humana. En consecuencia, la adecuada conceptualización de este término puede servir para resolver los problemas sociales y también para orientar hacia el éxito los esfuerzos de la cooperación al desarrollo. Este concepto político resulta particularmente apropiado para la situación actual de la sociedad peruana, donde la existencia de conflictos sociales manifiesta la necesidad de una planificación liderada desde el ámbito público que enfrente la diversidad cultural y social que caracteriza a esta sociedad. Después de un análisis de las políticas de la cooperación internacional en Perú y de las últimas intervenciones para el desarrollo de la gobernanza, es posible concluir que en el país no existe una política para la cooperación internacional; que no hay un enfoque territorial en las intervenciones y que la práctica planificadora no considera una unión entre conocimiento y acción, limitándose a un enfoque tradicional de la planificación en la cooperación para el desarrollo. Esta investigación aporta un modelo para orientar las intervenciones de la cooperación internacional para el desarrollo de la gobernanza que se caracteriza por un liderazgo del ámbito público, una innovación en la gestión de dicho ámbito y un modelo de planificación mixto, una unión del modelo de Análisis de Políticas y el modelo de Aprendizaje Social. Por último, el modelo propuesto puede tener una amplia aplicación en los programas de desarrollo en Perú.

Palabras clave: *gobernanza; modelo de planificación; cooperación internacional; planificación del desarrollo; Aprendizaje Social*

Abstract

On the first part of this research I found that governance is a political concept which responds adequately to social needs of human being. Thus, an adequate conceptualization of governance could help to solve social problems and lead efforts of Development Cooperation to success. This political concept is particularly appropriate to current Peruvian society where exist social conflicts which show a clear necessity of planning which should be leaded by the public sector. This is necessary to face cultural and social diversity which characterize this society. After an analysis of the International Cooperation management in Peru and a review of the last projects for developing governance, I found there is not a Politic for International Cooperation; projects does not have a territorial focusing; and planning does not characterize as union between knowledge and action. In this sense, there is a traditional planning in Development Cooperation. This research contributes with a model to lead International Cooperation projects for developing governance. This model is characterized by a leadership of public sector; an innovation in the public sector management; and a mix planning model between Politics Analysis and Social Learning. Finally, as the model was validated by two International Cooperation projects focused in sectorial objective, this model could have a wide application in Development programs in Peru.

Keywords: *governance; planning model; international cooperation; planning development; Social Learning*

Índice General

Presentación

Motivación 3

Objetivo, Hipótesis y Metodología 8

Primer Capítulo

La Gobernanza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Latinoamérica

Introducción.....15

1.1. Conceptualizando Governance en Latinoamérica15

1.1.1. Una Breve Descripción de la Actual Sociedad Latinoamericana 15

1.1.2. El Concepto de Governance..... 16

1.1.3. Un Análisis Antropológico de Governance 23

1.1.3.1. La Vida Social es Esencial para la Naturaleza Humana..... 23

1.1.3.2. Governance Demanda un Diálogo Racional 25

1.1.3.3. Governance Demanda una Responsabilidad Sobre las Otras Personas de la Sociedad..... 26

1.1.3.4. Governance es un Proceso de Decisiones Donde Participan Todos los Miembros de la Sociedad..... 27

1.1.3.5. Cuando Governance se Fundamenta en Valores Éticos Puede Guiar Hacia un Bien Común más Profundo 29

1.1.4. Las Diferentes Conceptualizaciones de Governance en Latinoamérica 30

1.1.5. Una Propuesta de Definición de Governance en Latinoamérica 34

1.2. Aplicaciones de esta Definición de Gobernanza: Una Ayuda para Diseñar Proyectos de Cooperación para el Desarrollo 35

1.2.1. Las Implicancias de esta Aplicación 37

1.3. Conclusiones del Capítulo 38

Bibliografía Consultada..... 39

Segundo Capítulo

La Cooperación para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú

| | |
|---|-----------|
| 2.1. El Desarrollo de la Gobernanza y la Planificación de la Cooperación..... | 47 |
| 2.1.1. El Concepto de Proyecto | 47 |
| 2.1.2. Agentes que Intervienen y su Relación con el Proyecto | 50 |
| 2.1.3. Planes, Programas y Proyectos..... | 51 |
| 2.1.4. La Planificación del Desarrollo de la Gobernanza..... | 52 |
| 2.2. Perú como Destino de la Ayuda: Características Relevantes para la Gobernanza..... | 54 |
| 2.2.1. Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la Evolución del Producto Bruto Interno per Cápita (pbi/cápita) | 54 |
| 2.2.2. Análisis de Otras Variables Socio-económicas Relevantes para la Determinación de la Gobernanza | 55 |
| 2.3. La Cooperación Internacional en Perú | 60 |
| 2.3.1. El Contexto Internacional: la Preocupación por la Eficacia de la Ayuda..... | 60 |
| 2.3.2. Perú como Receptor de la Cooperación Internacional | 62 |
| 2.3.2.1. Análisis Comparativo de Países con Perfiles de Desembolsos de la Cooperación Internacional Semejantes a los de Perú | 63 |
| 2.3.2.2. Los Canales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Perú | 67 |
| 2.3.3 Perú como Gestor de la Cooperación Internacional | 69 |
| 2.3.3.1. La Política Nacional de la Cooperación No Reembolsable | 69 |
| 2.3.3.2. Las Prioridades de la Política Nacional de la Cooperación No Reembolsable | 70 |
| 2.3.3.3. Los Planes Anuales de la Cooperación No Reembolsable..... | 73 |
| 2.2.3.4. Reflexiones sobre la Gestión de la Cooperación Internacional en Perú..... | 73 |
| 2.4. La Planificación de la Cooperación para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú | 74 |
| 2.4.1. La Cooperación Reembolsable: la Estrategia para el Desarrollo del Banco Mundial 2007-2011 | 75 |
| 2.4.2. La Cooperación Reembolsable: la Estrategia para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo 2007-2011..... | 77 |
| 2.4.3. La Cooperación Reembolsable: Proyectos del Banco Mundial con Incidencia en la Gobernanza..... | 78 |

| | |
|--|------------|
| 2.4.4. La Cooperación Reembolsable: Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo con Incidencia en la Gobernanza..... | 86 |
| 2.4.5. La Cooperación Reembolsable: Análisis de los Modelos de Planificación Aplicados en las Intervenciones | 92 |
| 2.4.6. La Cooperación No Reembolsable: La Gobernanza en las Agencias de Cooperación Internacional..... | 96 |
| 2.4.7. La Cooperación No Reembolsable: Proyectos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Gobernanza | 98 |
| 2.4.8. La Cooperación No Reembolsable: Análisis de los Modelos de Planificación Aplicados en las Intervenciones | 108 |
| 2.5. Conclusiones del capítulo..... | 110 |
| Una Tarea Pendiente para la Cooperación Internacional en Perú: Un Modelo que Desarrolle la Gobernanza y que Haga Eficaz la Ayuda Internacional..... | 110 |
| Bibliografía Consultada | 115 |

Tercer Capítulo

Modelo para el Desarrollo de la Gobernanza en las Políticas de la Cooperación Internacional en Perú

| | |
|--|------------|
| 3.1. Bases Conceptuales del Modelo Propuesto..... | 125 |
| 3.1.1. La Planificación como Aprendizaje Social: De John Friedmann a Adolfo Cazorla | 125 |
| 3.1.2. La Experiencia del Desarrollo Rural Europeo | 130 |
| 3.1.2.1. La Iniciativa LEADER: Conceptos y Características | 132 |
| 3.1.2.2. La Planificación en la Iniciativa LEADER..... | 133 |
| 3.1.2.3. Resultados, Experiencias y Recomendaciones..... | 136 |
| 3.2. Un Modelo para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú a Través de las Intervenciones de la Cooperación Internacional | 139 |
| 3.2.1. Una Representación del Desarrollo de la Gobernanza | 140 |
| 3.2.2. Una Propuesta de Acción desde el Ámbito Público con Enfoque Ascendente y Descendente..... | 141 |
| 3.2.3. Notas Características de la Acción Planificadora | 150 |
| 3.2.4. Más allá del Modelo: La Labor del Planificador en el Desarrollo de Competencias y la Mejora Motivacional en los Responsables Directos de la Intervención..... | 153 |
| 3.2.5. El Modelo propuesto y la Política Peruana de la Cooperación Internacional: Puntos de Coincidencia y Propuesta de Ajustes | 157 |

| | |
|------------------------------|-----|
| Bibliografía Consultada..... | 159 |
|------------------------------|-----|

Cuarto Capítulo

Aplicaciones del Modelo en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Perú

| | |
|---|------------|
| 4.1. Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y en el Centro Poblado de Santa María de Huachipa, en la Provincia de Lima, Perú | 165 |
| 4.1.1 Marco Conceptual del Proyecto PCIP..... | 165 |
| 4.1.2. El Proyecto PCIP..... | 165 |
| 4.1.2.1 Características del Área de Trabajo | 166 |
| 4.1.2.2. Presupuesto y Duración del Programa..... | 168 |
| 4.1.2.3. Alianzas Estratégicas..... | 168 |
| 4.1.2.4. Identificación de la Población Beneficiada..... | 168 |
| 4.1.3. Las Actividades del Programa PCIP y su Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza | 169 |
| 4.1.3.1. Concepción del Programa y las Características del Planificador | 169 |
| 4.1.3.2. La Estrategia de la Intervención en el Territorio y el Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza..... | 169 |
| 4.1.3.3. El Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza | 188 |
| 4.1.3.4. Las actividades del programa PCIP para Escalar la Intervención..... | 191 |
| 4.1.4. El Programa PCIP como una Aplicación del Modelo Propuesto | 194 |
| 4.1.5. Notas características de la Práctica Planificadora en el Programa PCIP | 198 |
| 4.2. Movimiento Nacional de Educación Rural en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CFRA) en Perú..... | 200 |
| 4.2.1. Marco Conceptual del Movimiento CFRA..... | 200 |
| 4.2.2. El Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en Perú..... | 201 |
| 4.2.3. Características de la zona de trabajo..... | 202 |
| 4.2.4. Desarrollo del Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia..... | 204 |
| 4.2.5. El Apoyo de la Cooperación Internacional..... | 207 |
| 4.2.6. Descripción del Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en Perú | 207 |
| 4.2.6.1. Metodología | 208 |
| 4.2.6.2. Alianzas Estratégicas..... | 210 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.6.3. Identificación de la Población Beneficiada..... | 213 |
| 4.2.7. Resultados Logrados y Limitaciones | 214 |
| 4.2.8. Las Actividades del Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y su Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza | 216 |
| 4.2.8.1. Concepción del Movimiento y Características del Planificador | 216 |
| 4.2.8.2. La Estrategia de la Intervención en el Territorio y el Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza..... | 217 |
| 4.2.8.3. El Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza | 228 |
| 4.2.8.4 Las Actividades del Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) para Escalar a una Política Nacional | 232 |
| 4.2.9. El Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) como Aplicación del Modelo Propuesto..... | 234 |
| 4.2.10. Notas características de la Práctica Planificadora en el Movimiento Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA)..... | 239 |
| 4.3 Cuadros Comparativos de las Características de Ambas Aplicaciones del Modelo Propuesto..... | 241 |
| 4.4 Resultados y Dificultades en estas Aplicaciones del Modelo Propuesto..... | 244 |
| Bibliografía Consultada..... | 247 |

Quinto Capítulo

| | |
|--|------------|
| Conclusiones y líneas futuras de trabajo..... | 251 |
|--|------------|

| | |
|----------------------------------|------------|
| Bibliografía General..... | 259 |
|----------------------------------|------------|

| | |
|---------------------|------------|
| Anexo I..... | 273 |
|---------------------|------------|

Metodología y Resultados de la Evaluación Estadística de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH)

| | |
|----------------------|------------|
| Anexo II..... | 303 |
|----------------------|------------|

Cooperación No Reembolsable. Relación de Proyectos de la Cooperación con Incidencia en la Gobernanza

| | |
|-----------------------|------------|
| Anexo III..... | 321 |
|-----------------------|------------|

Relación de Proyectos Internacionales que han Apoyado el

| | |
|--|------------|
| Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia | |
| Anexo IV..... | 325 |
| Autógrafo de la Ley que Crea la Modalidad de Formación en | |
| Alternancia en Perú | |

Índice de Tablas

| | Página |
|---|--------|
| Segundo Capítulo | |
| Tabla 1. Comparación en Superficies y Población de Países con Montos de Cooperación Internacional Semejantes a Perú | 64 |
| Tabla 2. Principios de la Política Nacional de Cooperación Internacional | 71 |
| Tabla 3. Los Doce Objetivos Estratégicos | 72 |
| Tabla 4. Objetivos Específicos para Lograr un Estado Democrático, Transparente y Eficiente | 73 |
| Cuarto Capítulo | |
| Tabla 1. Estado de los Créditos a Fines de 2008 | 188 |
| Tabla 2. Número de Egresados de los Centros Rurales de Formación en Alternancia | 214 |
| Tabla 3. Número de Proyectos Productivos Aprobados | 214 |
| Tabla 4. Número de Asociaciones CRFA Inscritas en Registros Públicos | 215 |

Índice de Figuras

| | Página |
|---|--------|
| Presentación | |
| Figura 1. Variación % Acumulada del PBI (2002-2010) | 4 |
| Figura 2. PBI per Cápita (promedio 10 años, var. %) | 4 |
| Figura 3. Pobreza Total y Pobreza Extrema 2010: Nacional vs. Rural (% población) | 5 |
| Figura 4. Inflación promedio en el Período 2002-2010 | 5 |
| Figura 5. Resultado Económico Fiscal (% PBI) | 5 |
| Figura 6. Pobreza Total por Distritos (% de la población) | 6 |
| Primer Capítulo | |
| Figura 1. Una Descripción de la Gobernanza como Consecuencia de las Interrelaciones Entre los Actores Sociales (Plumptre & Graham, 2000) | 19 |
| Figura 2. Evolución del Concepto de Governance | 22 |
| Figura 3. Montos de la Cooperación Internacional en Latinoamérica | 36 |
| Segundo Capítulo | |
| Figura 1. Los Cuatro Dominios de la Práctica Social, Friedmann, 1992 | 53 |
| Figura 2. Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Perú | 54 |
| Figura 3. Evolución de la Expectativa de Vida al Nacer y del Número de Años de Estudio en Mayores de 25 Años en Perú | 55 |
| Figura 4. Montos de la Cooperación Internacional que han Llegado a Perú | 62 |
| Figura 5. La Cooperación Internacional en Latinoamérica | 63 |
| Figura 6. Perfil de la Ayuda Recibida por la Cooperación Internacional | 64 |
| Figura 7. Índice de Desarrollo Humano | 65 |
| Figura 8. Roles de los Actores Sociales según el Modelo de Planeamiento del Sector Saneamiento | 88 |
| Figura 9. Participación Real de los Actores Sociales en el Sector | 89 |

| | |
|---|-----|
| Figura 10. Comparación entre la Concepción del Modelo del Sector (Planeamiento) y su Comportamiento (Realidad) | 90 |
| Figura 11. Modelo de Reforma Social , (Cazorla, 2007) | 94 |
| Figura 12. Modelo de Análisis de Políticas (Cazorla, 2007) | 96 |
| Figura 13. Modelo de Aprendizaje Social Primitivo. | 111 |

Tercer Capítulo

| | |
|---|-----|
| Figura 1. Mapa Conceptual de los Modelos de Planificación (Yagüe, J.L., 2007) | 126 |
| Figura 2. Modalidades de Intervención de los Fondos Estructurales | 132 |
| Figura 3. Las Especificaciones de la Iniciativa LEADER y el Proceso de Planificación | 136 |
| Figura 4. Esquema para el Desarrollo de la Gobernanza | 140 |
| Figura 5. Modelo de Planificación Mixto que Enmarca la Propuesta (Cazorla, no publicado) | 142 |
| Figura 6. Definición de la Estrategia de una Intervención con Impacto en la Gobernanza | 147 |
| Figura 7. Ejemplo de Intervención que Desarrolla la Gobernanza | 150 |
| Figura 8. Modelo para las Intervenciones que Buscan el Desarrollo de la Gobernanza | 154 |
| Figura 9. Conexión con la Realidad Personal en un Proyecto para el Desarrollo de la Gobernanza | 154 |

Cuarto Capítulo

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Ubicación de la Zona de Trabajo | 166 |
| Figura 2. Estrategia de la Intervención y Desarrollo de la Gobernanza | 171 |
| Figura 3. Ponentes Internacionales Participantes en el III Taller de Alcaldes | 172 |
| Figura 4. Proceso de Formulación de la Estrategia Municipal | 172 |
| Figura 5. Presentación a los Gerentes Municipales | 173 |
| Figura 6. Logotipo del Equipo Local | 174 |

| | |
|--|-----|
| Figura 7. Presentación del Equipo Local en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica | 174 |
| Figura 8. Curso de Capacitación a Productores de Cerdos | 178 |
| Figura 9. Presentación de la Norma Municipal para la Crianza Porcina | 178 |
| Figura 10. Capacitación de Productores en la Escuela de Agricultores Urbanos de Huachipa | 182 |
| Figura 11. Capacitación en Biohuertos | 183 |
| Figura 12. Capacitación en la Escuela de Agricultores Urbanos de Carapongo | 183 |
| Figura 13. Diploma que Acredita la Certificación Orgánica | 185 |
| Figura 14. Marcas Registradas de las Nuevas Empresas Locales | 186 |
| Figura 15. Taller de Diseño del Centro de Procesamiento Post-cosecha de Hortalizas | 186 |
| Figura 16. Tinglado de la Sra. Romero Financiado por el Fondo Rotatorio | 188 |
| Figura 17. El Proyecto PCIP bajo el Esquema de los Cuatro Ámbitos de la Práctica Social | 191 |
| Figura 18. Propuesta para la Réplica en el Distrito de Huarochirí | 192 |
| Figura 19. Visita de los Investigadores de Perú, Ecuador y Bolivia del Proyecto HORTIZANA | 193 |
| Figura 20. Grupo de Personas Involucradas en la Implementación de una Escuela de Agricultura Urbana en Pachacamac | 193 |
| Figura 21. Representación Gráfica de la Intervención según el Modelo Propuesto | 194 |
| Figura 22. Esquema del Modelo de Planificación Implícito en esta Intervención | 197 |
| Figura 23. El Ing. David Baumann Recibiendo el Premio de Buenas Prácticas Públicas | 201 |
| Figura 24. Niños del Centro Rural de Formación en Alternancia de Catacaos | 202 |
| Figura 25. Características de la Zona Rural de Perú | 203 |
| Figura 26. Población Estudiantil e Instalaciones en las Zonas Rurales de Perú | 203 |

| | |
|--|-----|
| Figura 27. Mapa de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en Perú | 206 |
| Figura 28. Estudiantes Atendiendo Labores de Campo | 208 |
| Figura 29. En las Sesiones Lectivas | 208 |
| Figura 30. Alumnos Nuevamente en el Campo | 209 |
| Figura 31. Visitas a Diversas Empresas Locales | 210 |
| Figura 32. Instalación de una Asociación Promotora | 210 |
| Figura 33. Jóvenes Beneficiarios de Comunidades con Culturas Diversas | 213 |
| Figura 34. Las Áreas de Acción Desde la Mejora de la Gobernanza | 217 |
| Figura 35. La Estrategia de la Intervención y el Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza | 218 |
| Figura 36. Familias de las Zonas Rurales de Perú | 219 |
| Figura 37. Arranque de un CRFA en la Costa de Perú | 220 |
| Figura 38. Visita de un Monitor a una Familia Campesina | 221 |
| Figura 39. Reunión de Padres de Familia para Implementar un CRFA | 222 |
| Figura 40. Padres de Familia Acopiando Materiales para la Instalación de un CRFA | 223 |
| Figura 41. Capacitación a Miembros de un CRFA | 224 |
| Figura 42. Amplia Participación de la Mujer de la Zona Rural de Perú | 224 |
| Figura 43. Asamblea de la Asociación Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia de Perú | 225 |
| Figura 44. Reunión de un Grupo de Alumnos con el Ing. David Baumann | 226 |
| Figura 45. Exposición en Feria de Productos de Alumnos de ProRural | 227 |
| Figura 46. El Movimiento Centro Rural de Formación en Alternancia Bajo el Esquema de los Cuatro Ámbitos de la Práctica Social | 232 |
| Figura 47. Representación Gráfica de la Intervención Según el Modelo Propuesto | 235 |
| Figura 48. Esquema del Modelo de Planificación Implícito en esta Intervención | 239 |
| Figura 49. Comparación de las Concepciones y Diagnóstico del Problema de las dos Aplicaciones del Modelo Propuesto | 241 |

| | |
|--|-----|
| Figura 50. Comparación de las Características de las Intervenciones como Aplicaciones del Modelo Propuesto | 242 |
| Figura 51. Comparación de la Práctica Planificadora en Ambas Intervenciones como Aplicación del Modelo Propuesto | 243 |

Índice de Acrónimos

| | |
|----------|--|
| AECI | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| AIMFR | Asociación Internacional de Movimientos Familiares de Formación en Alternancia |
| APAOH | Asociación de Productores Agropecuarios Orgánicos de Huachipa |
| APCI | Agencia Peruana de Cooperación Internacional |
| AUPU | Iniciativa Global sobre la Agricultura Urbana y Peri-Urbana |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CAF | Banco de Desarrollo de América Latina |
| CEFFA | Centros Educativos Familiares de Formación en Alternancia |
| CFRA | Centro Rural de Formación en Alternancia |
| CGIAR | Consultative Group on International Agricultural |
| CIP | Centro Internacional de la Papa |
| COSANACA | Micro Empresa Cosecha Sana Carapongo |
| CTI | Cooperación No Reembolsable |
| DNS | Dirección Nacional de Saneamiento |
| DOCUP | Documentos Únicos de Programación |
| DRE | Dirección Regional de Educación |
| EAU | Escuelas de Agricultores Urbanos |
| ECA | Escuelas de Campo |
| ENIEX | Institución Extranjera de Cooperación Técnica Internacional |
| EPS | Empresa Prestadora de Servicios de Agua |
| EU | European Union |
| GESPLAN | Grupo de Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local |
| GR | Gobierno Regional |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IIN | Instituto de Investigación Nutricional |
| IMF | International Monetary Fund |

| | |
|----------|---|
| INDECI | Instituto Nacional de Defensa Civil |
| INEI | Instituto Nacional de Estadísticas e Investigación |
| JBIC | Japan Bank for International Cooperation |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MFR | Maisons Familiares Rurales |
| OCMA | Oficina de Control de la Magistratura |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONGD | Organización No Gubernamental para el Desarrollo |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PCIP | Programa de Cooperación Integral Productiva |
| PMO | Plan Maestro Optimizado |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PO | Programas Operativos |
| REACT | Desarrollo de de Políticas de Resultados y Rendición de Cuentas |
| RRHH | Recursos Humanos |
| SIMFR | Solidaridad Internacional de los Movimientos Familiares de Formación en Alternancia |
| SINADECI | Sistema Nacional de Defensa Civil |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| SUNASS | Superintendencia Nacional de Agua y Servicio de Saneamiento |
| SUTEP | Sindicato Único de Trabajadores de la Educación en Perú |
| UGEL | Unidad de Gestión Educativa Local |
| UNCRFAP | Unión Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| WB | World Bank |

Presentación

Presentación

Motivación

Perú es un país con muchas riquezas. Es el primer productor de plata y está entre los primeros productores de oro, cobre y zinc del mundo. Posee también el mar más rico en peces del mundo: el contenido promedio de plancton supera en diez veces el contenido promedio de plancton del mar mundial. Además, la compleja geomorfología del país, con lugares habitables que van desde el nivel del mar hasta los 5,000 metros de altitud da origen a diversos escenarios de vida y a una diversidad de microclimas que alojan una gran biodiversidad. La biodiversidad de Perú es mayor que la de toda Europa.

Pero esta riqueza no sólo es material. Perú es un país rico en cultura. Allí se ubicó la ciudad más antigua de América, con cinco mil años de antigüedad. Allí también florecieron varias culturas: Chavín de Huantar, Mochica, Virú, Chimú, Nazca, Paracas, Tiahuanaco y el Imperio Incaico. Y más adelante, fue también uno de los Virreinos más ricos de América.

La herencia actual de esta diversidad de etnias y costumbres constituyen el día de hoy una riqueza de carácter cultural que se expresa en lenguas distintas, vestimentas y atuendos típicos, costumbres y modos de ser diversos. Por ejemplo, en Perú existen cuarenta lenguas además del castellano, que pertenecen a dieciséis familias lingüísticas.

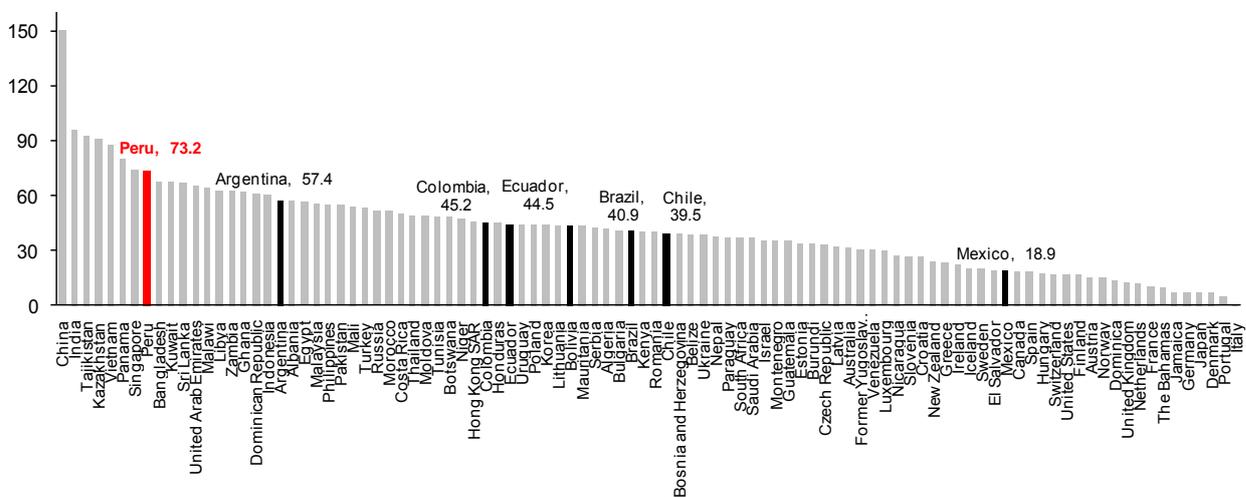
Esta diversidad física y cultural y la riqueza de sus recursos hacen de Perú un país rico verdaderamente. Sin embargo, esta diversidad también origina algunos inconvenientes: las diferencias materiales entre unos y otros, puntos de vista distintos, y modos de pensar y ver la realidad diversos.

En los últimos años, Perú ha sido uno de los países con mayor crecimiento económico. La variación acumulada del PBI en el período 2002-2010 ha sido de 73.2%, lo que coloca a Perú en el octavo lugar de los países del mundo con mayor crecimiento económico (Ver Figura 1). En diez años, el PBI/cápita se triplicó con relación al año 2000. Perú ha tenido en la última década el crecimiento del PBI/cápita más rápido desde los años 1950. Además, la pobreza nacional se redujo de 50% a 30% (Ver Figura 2), aunque la pobreza rural aún es el doble del promedio nacional (Ver Figura 3).

Las condiciones propicias para la inversión y consiguiente explotación de sus recursos han atraído nuevos inversores. La inflación promedio fue de 2.4% en el período 2002-2010, la más baja en Latinoamérica (Ver Figura 4). El control fiscal y una inversión pública responsable también han sido motores de este buen desempeño (Ver Figura 5).

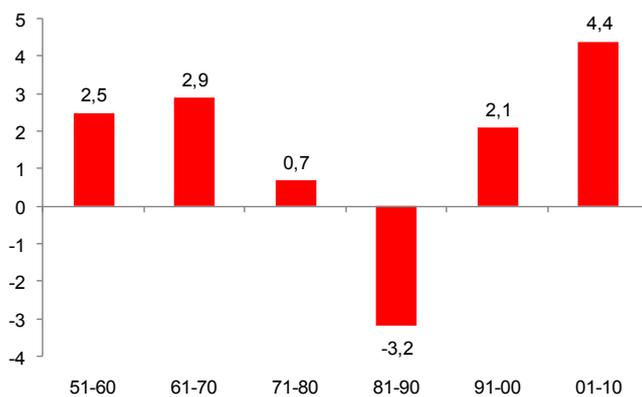
No obstante esto, en diversas localidades del país han aparecido movilizaciones sociales que se oponen a las explotaciones de los recursos naturales, o se han dado manifestaciones contra políticas del gobierno central.

Figura 1
Variación % Acumulada del PBI (2002-2010)



Fuente: FMI

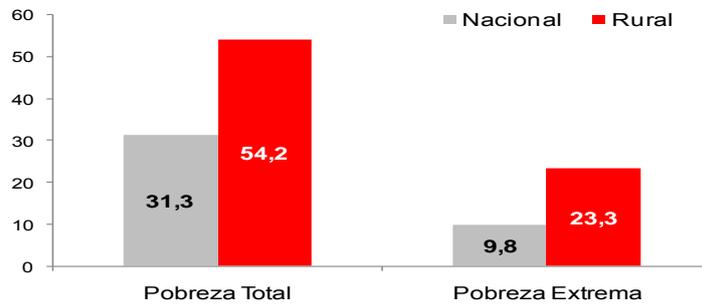
Figura 2
PBI per Cápita (promedio 10 años, var. %)



Fuente: Banco Central de Reserva de Perú

Figura 3

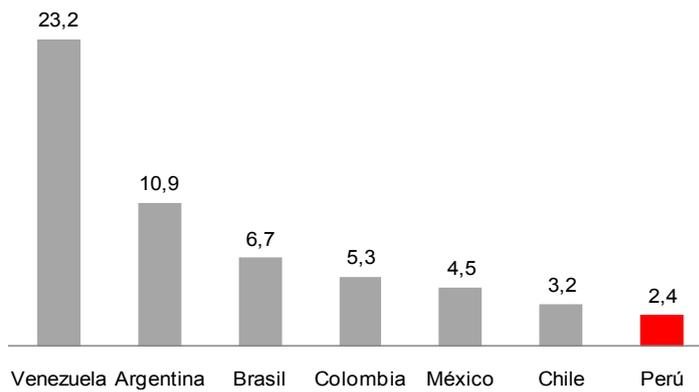
Pobreza Total y Pobreza Extrema 2010: Nacional vs. Rural (% población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Investigación, Perú

Figura 4

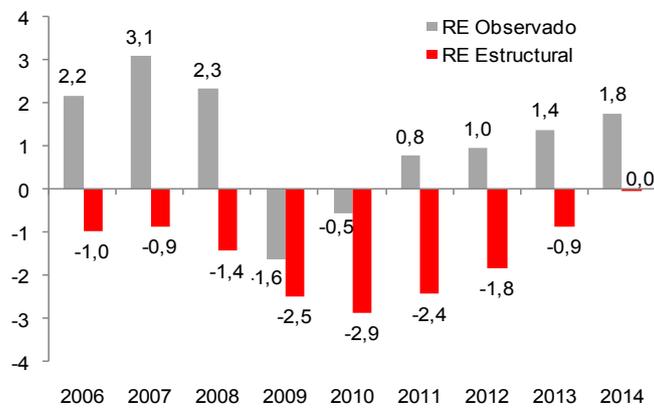
Inflación promedio en el Período 2002-2010



Fuente: FMI

Figura 5

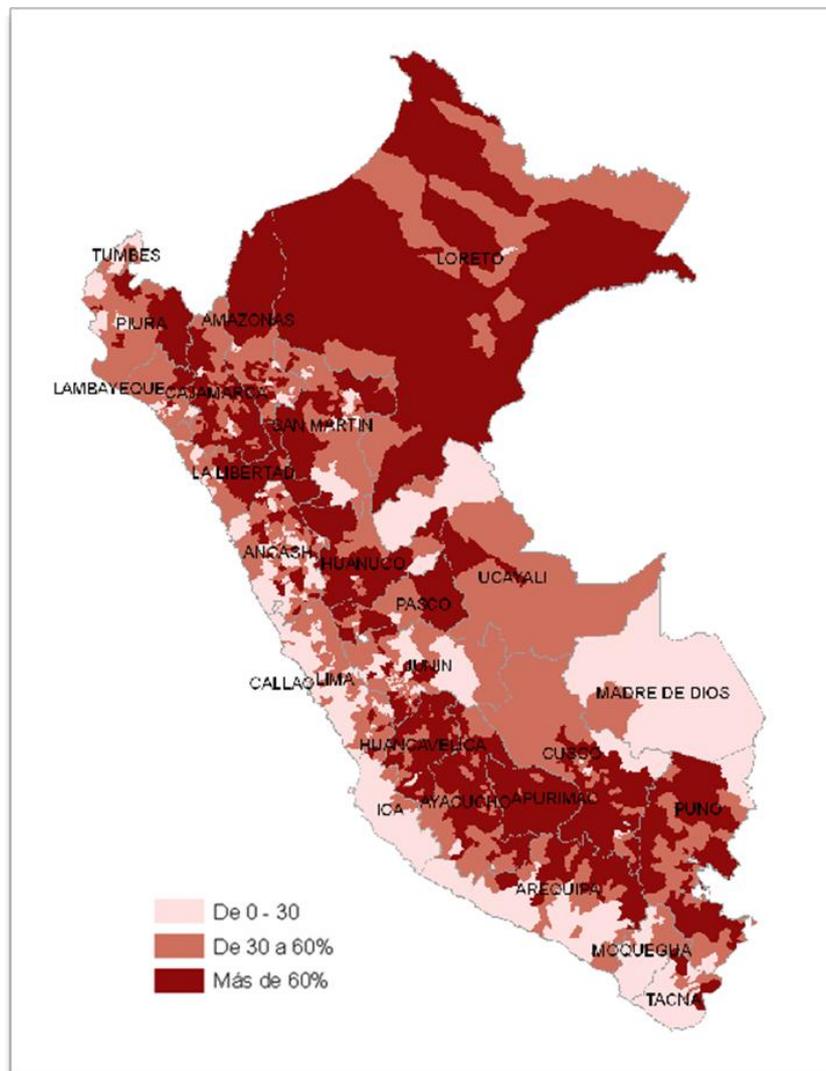
Resultado Económico Fiscal (% PBI)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Perú

Algunos consideran que la explicación a estas situaciones es de orden económico: en más de 900 distritos de los 1,837 distritos del país prevalece la pobreza (Ver Figura 6). Personalmente, pienso que una explicación más prudente sobre la existencia de estos conflictos es considerar que son el resultado de la diversidad, el dinamismo y la complejidad que caracteriza a la sociedad peruana. Esta diversidad, el dinamismo y la complejidad nacen precisamente de las diferencias culturales y físicas ya mencionadas, como se verá más adelante cuando se describa al Perú como destino de la Cooperación Internacional.

Figura 6
Pobreza Total por Distritos (% de la población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Investigación

Como las situaciones de conflictos son cada vez más frecuentes, pienso que la solución está en la adquisición de la capacidad que permita entender mejor estas diferencias y profundizar adecuadamente en nuestra propia realidad. Es por este motivo, que después de hacer una amplia revisión bibliográfica, de haber analizado los esfuerzos de la Cooperación Internacional, y de haber intentado entender esta problemática social, considero que una adecuada conceptualización de la gobernanza puede ayudar a resolver este problema social. Esta conceptualización adecuada servirá para definir el estilo de planificación que permita atender las necesidades públicas, con modos adecuados a esta diversidad, y por tanto, con formas inclusivas. Sólo así se podrán aprovechar los enormes recursos naturales de este gran país en beneficio del desarrollo de su población.

Esta es la motivación más profunda para el desarrollo de este trabajo.

El trabajo de investigación se focaliza en la actuación de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza en Perú. Se analiza lo que la Cooperación Internacional ha hecho en esta área de actuación y se propone un modelo para las intervenciones de la ayuda internacional que tengan este propósito.

El punto de partida de esta investigación se encuentra en las reflexiones que se han ido suscitando a lo largo del diseño, gestión y evaluación de los proyectos de Cooperación Internacional que el Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local (GESPLAN), del Departamento de Planificación y Proyectos, de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid ha desarrollado en Perú en los últimos años. En concreto, Impulso de Micro proyectos Productivos Liderados por Mujeres en el Valle de Cañete – Perú; el Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y en el Centro Poblado de Santa María de Huachipa, en la Provincia de Lima, Perú; y el Desarrollo de las Capacidades de Liderazgo de la Mujer en las Comunidades Aymaras de Puno, Perú.

Estas reflexiones entorno a la práctica de la Cooperación Internacional y a la eficacia de las intervenciones son el origen de la propuesta de un modelo que oriente las intervenciones de la Cooperación Internacional en Perú que busquen el desarrollo de la gobernanza.

En el primer año del doctorado fue posible la búsqueda de bibliografía y documentos que sirvieran para definir el concepto de gobernanza. También durante este año se pudo levantar información sobre la Cooperación Internacional en Perú. Esta primera exploración me permitió presentar un primer artículo en el XIII Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos, de Badajoz, titulado *Fortalecimiento institucional en la cooperación internacional en Perú*, publicado en el libro de Actas del Congreso, con ISBN 9788461334971.

El año siguiente, fue posible presentar un artículo en el XIV Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos, de Madrid, titulado *Hacia un modelo que describa el impacto de los proyectos de cooperación internacional en la gobernanza*, publicado en el libro de Actas del Congreso con ISBN 9788461426072.

El tercer año del doctorado, fue posible presentar un artículo en el Symposium Internacional *Working with People*, de Berkeley, titulado *Conceptualizing Governance in Latin America*. Este artículo será publicado en breve.

El **primer artículo** ha servido de base para la elaboración del segundo capítulo de este trabajo. El **segundo**, permitió sistematizar las reflexiones entorno al modelo propuesto y que se recoge en el tercer capítulo. El **tercer artículo** es la maduración de las reflexiones sobre el concepto de *governance*, su análisis desde una perspectiva antropológica y la propuesta de una definición centrada en el contexto Latinoamericano y aplicable a las intervenciones de la Cooperación Internacional en Perú.

Objetivo, Hipótesis y Metodología

Los esfuerzos por desarrollar métodos científicos de integración social en la planificación de los proyectos de desarrollo desempeñan en la actualidad un papel preponderante en los foros técnicos y de investigación.

Esta investigación se enmarca en una de las líneas de investigación preferentes de GESPLAN de la Universidad Politécnica de Madrid: la integración de los aspectos sociales, técnicos y ambientales en los modelos de Formulación, Seguimiento y Evaluación de los proyectos que inciden en el desarrollo.

El principal **objetivo** de esta investigación es fundamentar y contrastar científicamente un Modelo para el Desarrollo de la Gobernanza en las Políticas de la Cooperación Internacional en Perú.

Perú ha sido uno de los destinos preferidos de la Cooperación Internacional en los últimos cuarenta años. Ha recibido una atención diferencial de las distintas oficinas de desarrollo: fuertes sumas monetarias y muchos esfuerzos humanos. Y aunque en la última década la situación de pobreza ha disminuido considerablemente, aún persiste en algunas zonas deprimidas del país (Ver figura 6), por lo que el país aún sigue siendo un destino interesante para la dicha Cooperación.

Una de las líneas de intervención de la Cooperación Internacional en Perú ha sido el desarrollo de la gobernanza. En los tres últimos años, 2008 al 2010, la Cooperación Reembolsable ha financiado 18 programas con componentes en esta área temática. En ese mismo período, la Cooperación No Reembolsable ha financiado 70 proyectos en dicha área temática. De este modo, se propone un modelo que pueda orientar mejor estos esfuerzos de la Cooperación Internacional.

Existe en la bibliografía académica y profesional una diversidad de interpretaciones y definiciones conceptuales del término gobernanza. Esta diversidad de conceptos también se ha reflejado en la concepción de las intervenciones de la Cooperación Internacional. De otro lado, la bibliografía académica también permite afirmar que el concepto de *governance*,

del que procede el término español gobernanza, responde a las necesidades antropológicas más profundas.

En este sentido, un **segundo objetivo** es ofrecer una conceptualización del término gobernanza que facilita la solución de problemas sociales y el mejor aprovechamiento de las oportunidades en Perú. Esta conceptualización permitirá diseñar, gestionar y evaluar la planificación del desarrollo de modo coherente con las necesidades antropológicas más profundas. Asimismo, permitirá proponer modelos más inclusivos para las iniciativas empresariales, especialmente aquellas que se destinan a la explotación de recursos naturales. Estos cambios en la planificación del desarrollo y los modelos más inclusivos que se propongan para las iniciativas empresariales permitirán gestionar mejor la diversidad y complejidad de la sociedad peruana, disminuyendo así el número de conflictos sociales.

Los **objetivos específicos** de esta investigación han sido:

1. Estudiar el concepto anglosajón de governance y compararlo con las definiciones de los términos castellanos equivalentes, y finalmente proponer una conceptualización de gobernanza que se ajuste a la sociedad peruana.
2. Presentar una revisión y un análisis de las intervenciones de la Cooperación Internacional en Perú para el desarrollo de la gobernanza, mostrando las políticas macro que rigen la cooperación internacional y, por último, identificar a qué modelos de planificación están empujando dichas políticas de la cooperación.
3. Preparar la evolución de los parámetros socio-económicos más relevantes de Perú en los últimos años para reconocer el contexto y las principales características de Perú como destino de la Cooperación Internacional.
4. Definir los elementos para un modelo de aplicación al Perú que oriente la planificación de la Cooperación Internacional en el ámbito de la gobernanza.
6. Evaluar la aplicación del modelo propuesto en dos experiencias de la Cooperación Internacional ejecutadas en Perú.

En cuanto a las **hipótesis** de partida de esta investigación se han considerado las siguientes:

En **primer lugar**, que una adecuada conceptualización del término gobernanza ayudará a resolver los conflictos sociales que se han presentado en Perú en los últimos años. Ya se ha mencionado que el origen de dichos conflictos debe buscarse en la diversidad cultural y la complejidad actual de la sociedad peruana. Además, como la Cooperación Internacional busca apoyar en la solución de estos problemas, una adecuada conceptualización permitirá que los proyectos promovidos por esta cooperación tengan éxito.

Entendiendo que la gobernanza es la participación de los ciudadanos en el ámbito público y que el desarrollo local es sostenible cuando implica la participación de todos los actores relevantes de una sociedad; una **segunda hipótesis** es que la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza será eficaz cuando apoye una articulación adecuada

entre los distintos actores sociales: el ámbito político, el económico y el social; y entre el nivel de la gestión nacional y el nivel de la iniciativa local.

La diversidad de intervenciones promovidas por la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza sugiere una tercera hipótesis de partida. Que una adecuada coordinación de la ayuda internacional y una estrategia país definida desde el ámbito público harían más eficiente dicha cooperación. Además, considerando el atractivo que tiene Perú para la Cooperación Internacional, esta mayor eficiencia en la gestión de la ayuda conllevaría a un incremento de la misma.

Para alcanzar los objetivos descritos y validar las hipótesis de partida me he apoyado en la siguiente **metodología** de trabajo:

En **primer lugar**, y teniendo presente que el objetivo central será proponer un modelo para las intervenciones de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza, he propuesto una conceptualización del término gobernanza para la sociedad peruana. Esta conceptualización se fundamenta en una revisión conceptual de los términos castellanos gobernanza y gobernabilidad, y del término anglosajón governance, y al análisis conceptual del término governance con relación a la satisfacción implícita de las necesidades sociales de la naturaleza humana.

En **segundo lugar**, un estudio detallado de las variables socio-económicas más relevantes a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, desde el año 2006 al año 2010. Las conclusiones de este estudio se basan en un análisis estadístico por zonas, regiones, y a nivel nacional de dichas encuestas. En el Anexo I se adjuntan los cuadros correspondientes.

En **tercer lugar**, la revisión de los planes de las agencias internacionales que actúan en Perú; los programas y proyectos para el desarrollo de la gobernanza que la Cooperación Internacional ha financiado en los tres últimos años; y el análisis de los modelos de planificación a que dicha cooperación está empujando. Así, mediante la categorización de los distintos modelos de planificación, se propone mostrar la necesidad de un nuevo modelo que enmarque las intervenciones de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza en Perú.

También se ha hecho una revisión de la gestión de la Cooperación Internacional en Perú, de modo que el modelo propuesto se encuadre dentro de dicha gestión y sugiera también algunos ajustes.

El desarrollo de la gobernanza origina un cambio en la realidad. Como el proyecto es el instrumento idóneo para transformar la realidad, se presenta una breve revisión de la teoría de proyecto, que permita comprender los alcances de los conceptos necesarios en la propuesta del modelo: conceptualización del proyecto; agentes que intervienen; planes, programas y proyectos. Esta revisión también permite entender que el desarrollo de la gobernanza exigirá unos requisitos al proyecto de ingeniería, como por ejemplo, una actitud receptiva en los planificadores que sea capaz de recoger todas las necesidades, todas las

opiniones, todos los puntos de vista de manera que se conozca en profundidad la situación de partida.

Como la gobernanza puede interpretarse como un proceso dinámico y evolutivo, y como la atención de los problemas complejos en una sociedad caracterizada por una gran diversidad exige que la transformación se dé en un proceso, las actividades específicas deben encuadrarse en un marco de planes de desarrollo; éstos a su vez, deben enfocarse en programas; y estos, finalmente, traducirse en proyectos específicos.

Las bases conceptuales del modelo propuesto se han encontrado en la planificación como Aprendizaje Social, en concreto, en la evolución entre Friedmann y Cazorla; y en experiencia del desarrollo rural europeo, en concreto, el modelo LEADER.

La planificación como Aprendizaje Social propone una conceptualización del proyecto basada en la unión entre conocimiento y acción: el proceso de aprendizaje se superpone al plan de acción, se alimenta de él, y a su vez lo retroalimenta; en la apertura del conocimiento experto al conocimiento experimentado; y en el aprendizaje en los agentes de la planificación: el promotor, los planificadores y la población afectada.

El significativo desarrollo del ámbito rural europeo es una fuente de experiencias para la mejora de la eficacia de la ayuda internacional. En concreto, se ha analizado la experiencia LEADER, sus objetivos, sus principios, los aspectos de su planificación, sus resultados, sus experiencias y sus recomendaciones.

Por último, para encuadrar el modelo propuesto para el desarrollo de la gobernanza en el contexto de los objetivos a alcanzar en las personas involucradas en dicho proceso, se extrae de la teoría de competencias y de motivaciones algunas consideraciones. Más allá del modelo propuesto, las acciones de la planificación tendrán que incidir en la mejora de competencias y en la mejora de la calidad motivacional.

Este **trabajo de investigación** se ha expone en cinco capítulos:

En el **primer capítulo** se hace una revisión bibliográfica del concepto de governance, se analizan las dimensiones antropológicas de dicho concepto, se contrasta con las definiciones de los términos castellanos que traducen este concepto, y se propone una conceptualización que se ajuste a las necesidades de la sociedad Latinoamericana, en general, y peruana, en particular, y con una aplicación en el entorno de la Cooperación Internacional para el desarrollo.

En el **segundo capítulo** se presenta la revisión de la teoría de proyectos, se analizan las variables socio-económicas de la sociedad peruana en los últimos cinco años, se hace una revisión histórica de la Cooperación Internacional en Perú, se analiza la gestión nacional de la Cooperación Internacional, se describen los proyectos con componente relevante en gobernanza de los tres últimos años, y se identifican los modelos de planificación hacia los que las políticas de la Cooperación Internacional en Perú están empujando.

En el **tercer capítulo**, se presentan las bases conceptuales del modelo: la evolución desde Friedmann a Cazorla de la planificación de Aprendizaje Social, y el modelo LEADER, en la experiencia del desarrollo rural europeo. Se plantea el modelo con la descripción de las características más relevantes y las notas de la práctica planificadora. Más allá del modelo, se plantean los objetivos personales que debe cubrir la planificación: el desarrollo de competencias y la mejora de la calidad motivacional en los distintos agentes de la planificación.

En el **cuarto capítulo** se describen dos intervenciones de la Cooperación Internacional en Perú, se muestra que cada una de ellas cumple con tener las características del modelo propuesto para las intervenciones que buscan desarrollar la gobernanza. En consecuencia, se exponen como aplicaciones que validan el modelo propuesto en el capítulo anterior. Por último, se comparan ambas experiencias y se muestran los principales resultados y dificultades de ambas intervenciones de la Cooperación Internacional en Perú.

En el **quinto capítulo** se recogen las conclusiones de este trabajo de investigación y se presentan también las líneas de investigación futura.

Primer Capítulo

La Gobernanza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Latinoamérica

Primer Capítulo

La Gobernanza en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Latinoamérica

Introducción

Governance es un término anglosajón que ha sido estudiado intensamente por investigadores sociales, políticos y del desarrollo en las últimas décadas.

Hay también muchos proyectos de desarrollo de la Cooperación Internacional enfocados en la mejora de *governance* en los países en vías de desarrollo. De hecho, existe una premisa generalmente aceptada de que una mejora en *governance* es una contribución real al desarrollo.

Sin embargo, existe un conflicto en Latinoamérica cuando se trata de definir un término equivalente en español. Hay diversas interpretaciones y definiciones cuando se trata de transferir el concepto del término anglosajón *governance*.

Como el concepto de *governance* responde a las necesidades antropológicas, una apropiada conceptualización podría ayudar a resolver problemas y a crear oportunidades en las sociedades latinoamericanas. Y también, un apropiado enfoque podría guiar los proyectos de desarrollo hacia el éxito.

A continuación se detallan estas ideas siguiendo la siguiente estructura: Una breve descripción de la actual sociedad latinoamericana; el concepto envuelto en *governance*, y mi opinión sobre por qué *governance* es importante en el contexto latinoamericano; mi propuesta para esta conceptualización; y finalmente, una breve descripción de cómo se podría aplicar a los proyectos de desarrollo de la cooperación internacional.

1.1. Conceptualizando Governance en Latinoamérica

1.1.1. Una Breve Descripción de la Actual Sociedad Latinoamericana

Yepes y Aranguren (1999) presentan una breve descripción de la sociedad moderna que es perfectamente aplicable a la situación actual de Latinoamérica.

1. La sociedad es profundamente despersonalizada, anónima. Faltan por tanto, ámbitos públicos donde cada persona pueda actuar con nombre propio y ser reconocido como tal.
2. Tiene un elevado grado de complejidad que hace preciso encontrar fórmulas para simplificar el sistema y hacerlo personal: ver rostros y no papeles.
3. Como consecuencia de esto, las personas singulares están muy alejadas de los centros de poder: participan poco en las decisiones; el ejercicio de la autoridad es despótico, no

dialogado; la protesta se impone en los subordinados; y la democracia se convierte en una lucha de pequeñas autoridades despóticas, tratando de ganar más cuota de poder para imponer sus decisiones.

4. Se produce una ausencia de responsabilidad por los problemas públicos: las personas singulares se acaban contentando con una libertad reducida al ámbito privado. Se acentúa la distancia entre lo público y lo privado.
5. El pluralismo de los valores significa muchas veces ausencia de valores e ideales, que se sustituyen por el consumo y los bienes puramente materiales. A cambio de un bienestar físico se dejan de lado las convicciones o los esfuerzos.

1.1.2. El Concepto de Governance

En sentido general, governance es el modo como se gestionan las cuestiones colectivas de una sociedad o comunidad política. Bajo esta definición, governance describiría las relaciones que se dan en la sociedad para enfrentar una cuestión común, y los principios para la asignación de los recursos entre los miembros de la sociedad (Healey, 2006).

Desde esta perspectiva, en las sociedades habría diversas formas de governance, cada una definida por el modo como se toman las decisiones políticas. Healey resume las formas de governance más frecuentes en las sociedades occidentales en cuatro modelos: la democracia representativa, la democracia pluralista, el corporativismo y el clientelismo.

Sin embargo, esta autora también reconoce que existen algunos modos de governance que favorecen un enfoque planificador “la planificación implica un estilo de governance que enfatiza el razonamiento y la argumentación inteligente y bien informada” (p. 219).

Por eso, para varios autores y para varias Agencias de Desarrollo, governance tiene un significado más restringido. Governance sería el modo de gobierno que enfatiza la justificación y la argumentación inteligente.

Partiendo de la preocupación del Banco Mundial por construir instituciones y prácticas esenciales que soporten una economía moderna y eficaz, el concepto de governance se vinculó a unas capacidades de gestión del sector público; unas reglas y unas instituciones que crean un marco previsible y transparente para la gestión de los negocios públicos y privados; y una capacidad para la rendición de cuentas sobre el desempeño económico y financiero (World Bank, 1992).

Los diversos estudios que se hicieron por iniciativa del Banco Mundial (World Bank, 1991, 1992; Brautigam, 1992) llevaron a una primera definición de governance propuesta por el Banco Mundial: “el modo de ejercer el poder para la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo” (World Bank, 1992, p. 1). El mismo documento añade que una buena governance es sinónimo de una buena gestión para el desarrollo.

Por lo tanto, a inicios de 1990s y en el entorno del Banco Mundial, el término governance tenía las siguientes características:

1. Está vinculado estrechamente a la calidad de la actividad del gobernante.
2. Para adquirirla, se requiere una decisión del gobernante, aunque se reconoce que los demás actores sociales pueden contribuir mediante actos de presión. En este sentido, el Banco Mundial aclara que como la decisión de mejora corresponde a un acto de la soberanía del país, él carece de mandato sobre dicha mejora; y que toda actuación del Banco Mundial siempre presupone esta decisión del gobernante.
3. Para adquirirla se requiere también de una serie de instrumentos que están en manos del gobernante: las instituciones, aspecto que sí admite el apoyo del Banco.
4. La actuación de los demás actores de la sociedad sólo se da como exigencia o reclamo para alcanzar esta mejora en governance; por ejemplo, reclamando la rendición de cuentas. Incluso se señala la conveniencia de promover la participación de organizaciones intermedias: ONGs, universidades, asociaciones profesionales, de jóvenes, de mujeres, que pueden ayudar a controlar la gestión del gobernante o también, sugerir algunas medidas. En ambos casos, sin embargo, esta actuación se ve como una actividad externa al gobierno.

De otro lado, según Stoker, para Osborne y Gaebler, en 1992, governance consiste en una visión del gobierno menos enfocado en la provisión directa de los servicios: “la capacidad para contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación” (p. 18). Algo que él mismo califica como una definición más propia de lo que otros autores, como Hood, denominan la nueva administración pública.

Según Rhodes, governance “significa un cambio en el significado de gobierno: un nuevo proceso de gobierno; o una condición distinta del estado; o el nuevo método que gobierna la sociedad” (1996, citado por Stoker, p.17). Para Stoker (1997), governance es la “relación interactiva en el gobierno, y entre él y las fuerzas no-gubernamentales” (p.38).

En 1998, Jessop señala que el término governance, en primer lugar, se puede referir a cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes. Y en sentido más restrictivo, el de auto-organización.

Según Stoker, el interés de las ciencias sociales al tratar sobre governance se centra en el cambio de patrón de gobierno. En este sentido, Stoker descubre que en las diferentes definiciones de governance hay un acuerdo básico: “governance hace referencia a la puesta en práctica de estilos de gobernar donde se difumina el límite entre la acción pública y el sector privado” (p.17).

Stoker señala, pues, que la esencia de governance está en la importancia primordial que se da a mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a la autoridad ni a las sanciones; y citando a Kooiman y Van Vliet concluye:

El concepto de governance apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es el resultado de la interacción de una

multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros (1993, citado en Stoker, p.18).

Para Stoker, *governance* ya no es una cualidad del gobernante; es más bien una cualidad de la sociedad organizada en cuanto dirige su desarrollo. De otro lado, no tiene un objetivo económico únicamente: supone también la adquisición de unas capacidades de organización y de coordinación. Se percibe, por tanto, un cambio de actitud en los distintos actores de la sociedad: de una actuación reactiva, sólo de presión, a una iniciativa en la acción social.

Stoker justifica la multiplicidad de actores en la decisión política de *governance*. Citando a Kooiman, recoge que “gobernar bajo la perspectiva de *governance* es siempre un proceso iterativo, porque ningún actor, público o privado tiene el conocimiento y la capacidad para afrontar los problemas unilateralmente (1993, citado por Stoker, p. 22).

En el año 1999, un documento de investigación de políticas del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton, 1999) propuso una definición amplia de *governance* “el conjunto de tradiciones e instituciones por las que se ejerce la autoridad en un país, que incluiría:

1. Los procesos mediante los cuales los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados,
2. La capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas efectivas racionales; y
3. El respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre ellos” (p.2).

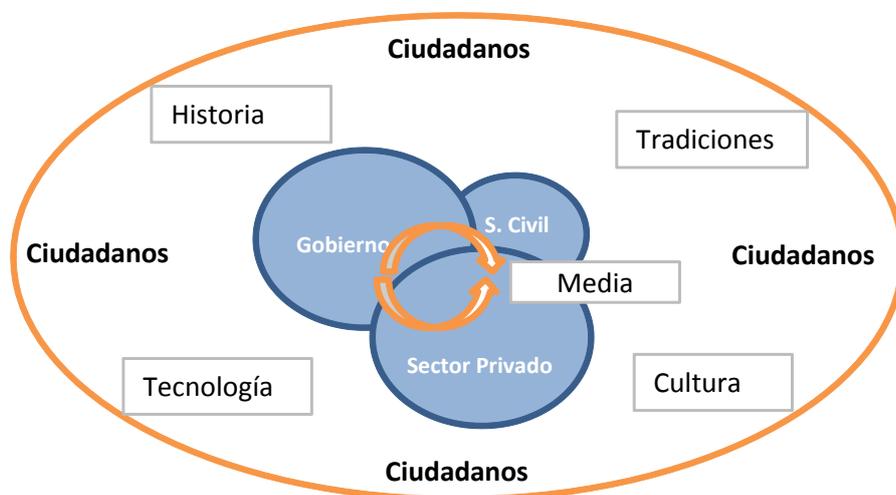
A diferencia de lo propuesto en 1992 y en 1994, *governance* incluye otros factores: no hace referencia únicamente a la calidad del gobernante; sino que considera y califica a otros actores sociales: la independencia de la administración pública; la actuación de agentes sociales, que pueden desestabilizar el gobierno, o quebrar el estado de derecho; el rol de los medios de comunicación.

De una definición basada en el desempeño del estado: rendición de cuentas, apertura y transparencia, respeto al estado de derecho, calidad del ejercicio de la autoridad y capacidad de gestión, se ha pasado a una definición que evalúa también, aunque parcialmente, el desempeño de otros actores sociales: los individuos o colectivos de la sociedad civil y el sector empresarial, como dimensiones que también conforman la *governance* de la sociedad. Más adelante, Kaufmann (2003) afirmaría que el sector corporativo, internacional y nacional, tiene un rol en la mejora de la *governance*: “la responsabilidad corporativa y la ética de las estrategias de las grandes empresas (incluidas las inversiones extranjeras) puede mejorar o minar la *governance* nacional” (p. 34). Y más adelante, Kaufmann (2005) afirmará que la gobernanza es el conjunto de tradiciones e instituciones por el que se ejerce la autoridad para el bien común.

En un documento de trabajo preparado en el Institute on Governance, Plumptre y Graham (2000) exponen que los actores de la governance son cuatro: el gobierno, el sector empresarial, las instituciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Además, proponen un esquema donde el tamaño de las distintas esferas, que pueden traslaparse entre sí, porque sus bordes son permeables, representa el poder relativo que tienen cada uno de estos sectores en cada uno de los niveles de decisión de la sociedad: local, regional o nacional. La Figura 1 recoge este esquema.

Figura 1

**Una Descripción de la Gobernanza como Consecuencia de las Interrelaciones
Entre los Actores Sociales (Plumptre & Graham, 2000)**



En el 2003, la Comisión de la Unión Europea expuso su definición de governance en el documento *Governance and Development*:

Governance se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad... es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas (COM 2003, 615, p.3).

En el 2004, la UNDP, en *Strategy Note on Governance and Human Development*, propone la siguiente definición de governance:

El sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo por el que una sociedad se organiza para tomar e implementar sus decisiones logrando un entendimiento mutuo, un acuerdo y una acción. Comprende los mecanismos y los procesos para que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerciten sus derechos legales y obligaciones. Es el conjunto de normas, instituciones y prácticas que fijan los límites y

proporcionan los incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. Governance, incluyendo sus dimensiones sociales, políticas y económicas, opera en todos los niveles de las iniciativas humanas, en el hogar, la comunidad o villa, el municipio, la región, el país o el mundo” (UNDP, 2004, n.p.)

Para Brinkerhoff (2005) governance puede definirse como “los procesos por los que los individuos de la sociedad y los funcionarios del Estado interactúan para expresar sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, liman sus diferencias y cooperan para producir bienes y servicios públicos” (p. 200)

En el conjunto de estas definiciones de governance comienza a aparecer con más relevancia las interacciones entre los actores sociales. Sin embargo, en ellas aún se observa un acento en la calidad de las normas e instituciones, más que en la mejora de los actores para la interacción. De allí que en los entornos de la cooperación para el desarrollo, la componente de governance tenga como objetivo la mejora institucional, en especial, de las entidades públicas. Así también lo entiende Bandeira (2009), para quien fortalecimiento institucional es sinónimo de buena governance. En cambio, en estos entornos no se ve la necesidad de mejorar las capacidades de los actores para esta interacción.

En este sentido, el planteamiento de Kooiman va más allá: coloca el énfasis en la calidad de estas interacciones. Kooiman (2003) percibe que la sociedad moderna se caracteriza por una creciente diversidad, dinamismo y complejidad: las cuestiones socio-políticas son el resultado de varios factores que interactúan entre sí, que incluso, rara vez son conocidos totalmente; el conocimiento técnico y político está disperso en muchos actores; los objetivos del gobierno no son fáciles de definir y constantemente están en revisión. Este incremento de diversidad, dinamismo y complejidad de la realidad social requiere como respuestas formas nuevas de gobierno, donde los otros actores sociales: la empresa y la sociedad civil se vean socios serios; donde lo local juegue un rol distinto que lo global, y donde los acuerdos de gobierno puedan también variar de sector en sector, atendiendo a la diversidad propia. No basta un actor para hacer una labor eficiente; se requiere promover la interacción, crear las estructuras socio-políticas y los procesos, estimulando la comunicación y la responsabilidad entre los actores, atendiendo a la diferenciación y a la integración de sus preocupaciones.

El gobierno de la sociedad queda por tanto redefinido. Comprende desde las acciones limitadas de gobierno de los ciudadanos individuales hasta los esfuerzos a mayor escala, tanto públicos como privados, para influir en los principales desarrollos socio-políticos (Kooiman, 2003).

De este modo, para Kooiman (2003) el actor social es un sujeto dinámico que queda definido por las relaciones que establece con otros actores. Ha puesto, por tanto, el énfasis en los actores, en sus actitudes y sus cualidades, más que en las estructuras o normas. A modo de ejemplo, Kooiman señala, “los (meta) principios pragmáticos de una apertura a las diferencias, de una voluntad por aprender y de una voluntad por comunicar son

criterios importantes para enfrentar la diversidad, la complejidad y el dinamismo de la sociedad” (p.7). El peso está puesto en las personas y en las relaciones que las personas pueden desarrollar.

De otro parte, a diferencia de otros enfoques, no limita la aplicación de su perspectiva a una escala social, sino que abarca todos los niveles, desde el local al global, atravesando, para esto, la autoridad y la responsabilidad correspondiente. Por tanto, su definición de governance no queda limitada a la configuración de redes horizontales, sino que también abarca todo arreglo vertical, incluso, entre una entidad pública y otra privada.

En el 2005, Kooiman propone una definición más elaborada de governance (interactiva), tomando elementos de la definición que ofreció sobre el gobierno en el 2003:

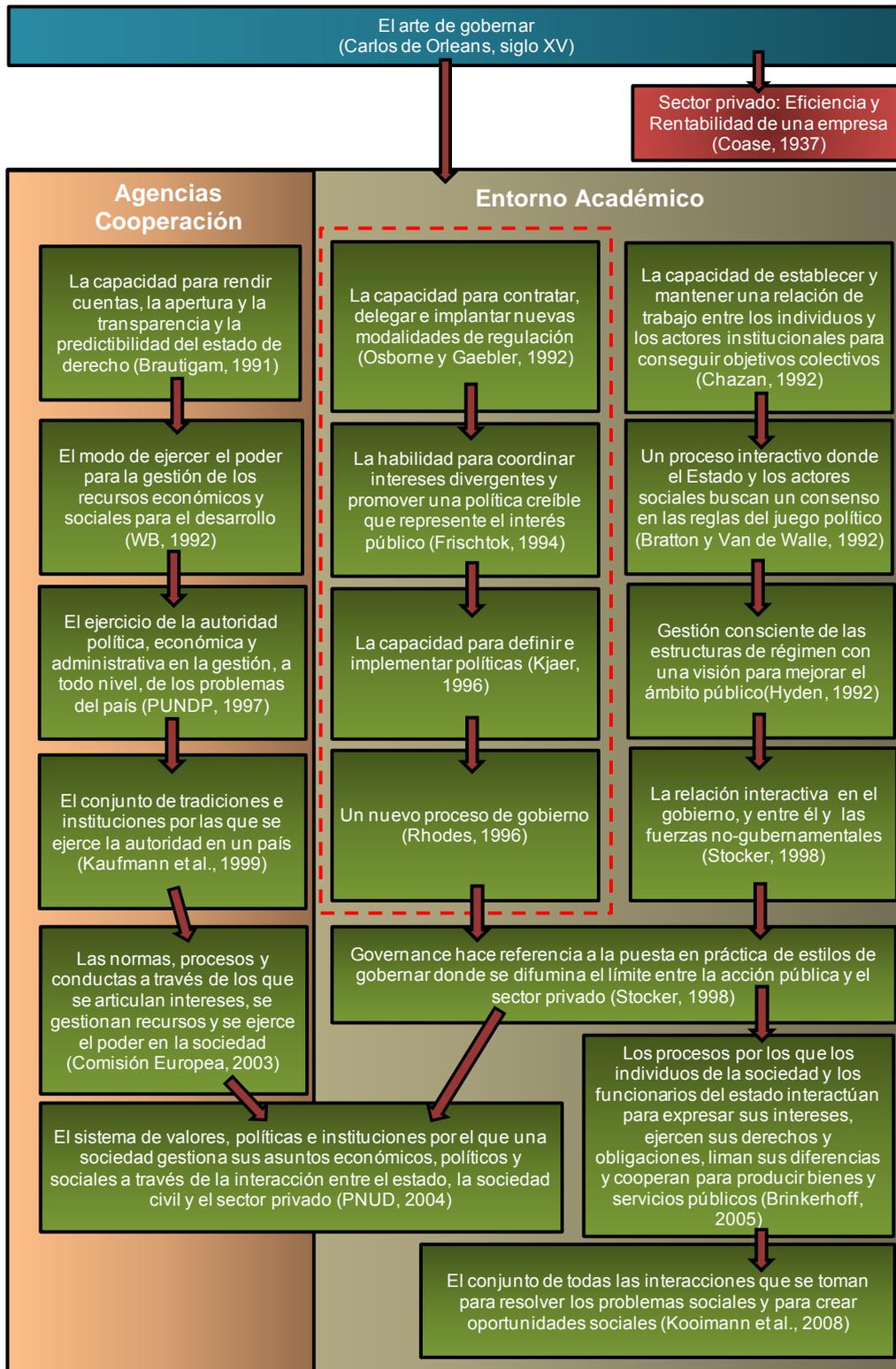
El conjunto de todas las interacciones que se toman para resolver los problemas sociales y para crear oportunidades sociales; incluyendo la formulación y aplicación de principios que guían dichas interacciones y cuidan de las instituciones que las hacen posibles y las controlan (citado en Kooiman et al., 2008, p.2)

A modo de síntesis, la Figura 2 recoge la evolución del concepto de governance, tanto en el entorno académico como en las principales agencias de la Cooperación Internacional.

Por último, esta revisión bibliográfica del concepto de governance me permite afirmar:

1. Junto con Stoker, que governance hace referencia al desarrollo de estilos de gobierno donde los límites entre lo público y lo privado tienden a difuminarse (Stoker, 1998).
2. Aunque varios autores definen governance como las normas, los valores o las instituciones, governance hace referencia al modo como los distintos actores de un sistema social interactúan con los otros para tomar una decisión política, y por tanto, para gobernarse.
3. Desde la perspectiva normativa, governance es una expresión del bien común de la sociedad.

Figura 2
Evolución del Concepto de Governance



Fuente: Elaboración Propia

1.1.3. Un Análisis Antropológico de Governance

¿Por qué considero que el concepto de governance es relevante en el contexto Latinoamericano?

El concepto de governance responde a necesidades antropológicas. Como ya se ha mencionado antes, governance no es sólo una estructura de decisiones políticas. Ha sido definida por algunos autores como las normas, los valores o las instituciones, pero más allá de esta definición, governance son las interacciones entre las personas de una sociedad. Esta es **una característica de governance** que pone el énfasis en las **relaciones entre las personas, y no en las estructuras políticas**. Por esta razón es importante reflejar que el concepto de governance está relacionado con una visión de la sociedad mucho más profunda: el que cada actor social es, esencialmente, una persona.

En este sentido, governance es un concepto que tiene fundamentos antropológicos que el personalismo expone en los siguientes términos: una concepción del hombre como sujeto irrepetible, capaz de intimidad, con apertura interior para auto-dirigirse; pero al mismo tiempo con capacidad de dar; que no puede explicarse como sujeto aislado, sino, necesariamente, como abierto a sus semejantes.

De este modo, puedo decir que las características relevantes de governance que responden a las necesidades antropológicas, y que detallaré más adelante, son las siguientes:

1. Que la vida social es esencial para el ser humano.
2. Que demanda un diálogo racional.
3. Que demanda la responsabilidad por las otras personas de la sociedad.
4. Que es un proceso de decisión donde participan todos los miembros de la sociedad.
5. Que cuando se basa en valores éticos puede dirigir hacia un bien común mucho más profundo.

1.1.3.1. La Vida Social es Esencial para la Naturaleza Humana

El concepto de governance ha puesto de relieve el valor de las interrelaciones personales en las decisiones políticas (Kooiman, 2003). En este sentido, manifiesta el surgimiento de una realidad humana que había quedado oculta por una visión de la vida social dominante hasta entonces, el individualismo. Una concepción sobre la sociedad que se forjó en los siglos XVII y XVIII, y que define a la sociedad como un conjunto de individuos independientes que se unen por un contrato social para salir del estado de salvajismo, buscando un modo más fácil de conseguir aquello que necesitan para vivir mejor (Yepes & Aranguren, 1999).

Esta visión de la vida social –individualismo- tiene las siguientes notas características:

1. La libertad de cada uno es un poder de elección que se extiende hasta donde empieza la libertad del otro.

2. Lo que el hombre busca es, ante todo, su propio interés: el hombre es incapaz de acciones desinteresadas.

Bajo esta concepción, la sociedad es un conjunto de individuos autónomos a los que para subsistir, no les queda más remedio que convivir. La convivencia por tanto no sería algo natural, sino un recorte de la propia libertad para obtener una seguridad que de otro modo no se tendría.

En el individualismo no cabe una conducta que comparte, que dialoga. Tampoco acepta ayudar o realizar tareas comunes, porque considera que el hombre es autosuficiente y no necesita de los demás (Yepes & Aranguren, 1999).

Establece una separación entre lo público y lo privado, donde lo público es el ámbito dominado por la utilidad y el interés, que constituye un mal menor inevitable, causado por la necesidad de sobrevivir: allí está el trabajo, las obligaciones profesionales, los impuestos, el estado: es lo serio, lo alienante; en cambio, lo privado es lo familiar, las aficiones, el fin de semana: lo lúdico, lo libre.

Este enfoque de la vida social, separando la existencia humana en dos ámbitos de actuación, impide concebir que lo común pueda darse en la vida pública, como también advierte Friedmann (1986) cuando expone que lo público es más que lo estatal. En esta dimensión pública, caben otra tipo de motivaciones, además del interés personal (Friedmann, 1991).

El individualismo al ser una visión reducida de la vida social, trajo como consecuencia la creación del colectivismo, una postura totalmente opuesta. En esta visión de la vida social todo es común, y hasta la misma persona queda subordinada a unos fines abstractos.

Ninguno de ellos capta, sin embargo, el sentido del ser personal. El ser del hombre es coexistir (Polo, 1993). Por tanto, el hombre es naturalmente social; es decir, no por un pacto o acuerdo, sino por naturaleza: “su ser es un ser con otros, con el mundo” (Yepes & Aranguren 1999, p.181). Como consecuencia de esta realidad, las relaciones interpersonales no son un añadido, algo de lo que puede prescindir sin un deterioro de su personalidad.

Sellés (2006) señala:

“la persona no es individuo sino co-existencia. Tal co-existencia no se da a nivel de la naturaleza o esencia humanas, sino a nivel personal, íntimo. Por dentro, si una persona no fuera abierta a otras no sería persona. Una persona sin apertura personal no puede existir. La apertura personal de cada quién equivale al ser que la persona humana es, de donde brotan las manifestaciones sociales, las cuales sí son del ámbito de la esencia humana. A ese nivel, de manifestación, el hombre tampoco es individuo, sino social. Lo social en el hombre es, pues, más que lo individual” (p. 391).

La persona tiene una primera apertura hacia su propia intimidad que le permite reconocerse como única, irrepetible, abierta en sí misma a un desarrollo no visto en ninguna otra creatura. Por este motivo, Sellés (2006) llega a afirmar que la persona no sólo es libre, sino

que es libertad, pero una libertad que no significa indeterminación, sino apertura personal; y como consecuencia, las consiguientes manifestaciones en sus potencias más elevadas: un conocer personal que no sería limitar, determinar u objetivar, sino búsqueda de la otra persona; y un amar personal, que no sería desear, sino aceptación y entrega a la otra persona.

Por eso, para Sellés (2006), los planteamientos de Hobbes y Rousseau, que postulaban que la sociedad es un invento, un artificio; y los planteamientos de Hegel y Marx, y los colectivismos y totalitarismos políticos o la voluntad general de Rousseau, que doblegan las personas a la sociedad, son erróneos.

Como consecuencia de esto, hay que afirmar que la persona humana no puede dirigirse hacia su fin como persona al margen de los demás, sin la presencia de los demás, sin co-existir; sólo alcanza su realización en y con los demás, en esta dinámica del co-existir.

Por tanto, la necesidad del diálogo entre personas es más que esencial: “no se trata sólo de mantener un diálogo con los otros, sino de que el hombre es dialógico” (Sellés, 2006, p.391). Las organizaciones humanas deben estar provistas de estos espacios para el diálogo, si desean ser antropológicamente coherentes. Y el concepto de governance reclama esta consecuencia del ser social, como se verá a continuación.

1.1.3.2. Governance Demanda un Diálogo Racional

Al llamar la atención sobre las interacciones entre los actores sociales, el concepto de governance no hace otra cosa que reflejar una cualidad de la persona humana. Jessop (1998) afirma: “la clave de su éxito es el constante compromiso de diálogo” (p. 35). Y Kooiman (2003) reconoce también la relevancia de este carácter dialógico cuando expone: “las interacciones dan forma a los actores y los actores dan forma a las interacciones” (p. 8)

En contraposición a lo que afirma el individualismo, se debe decir que en el hombre es natural tener en común: compartir un bien con muchos; además, que estos bienes comunes se presentan en el ámbito público y en el privado.

El concepto de governance también reclama esta estrecha dependencia entre estos dos ámbitos. De hecho, Kooiman (2003) la entrevé al presentar su definición de governance: “una cualidad social que se construye por gobernantes públicos y privados” (p. 1), o también en su afirmación: “el gobierno no es una actividad pública o privada” (p. 1).

Pensar que el ámbito público está dominado por los bienes económicos, y que por tanto, debe gestionarse bajo la lógica del acuerdo buscando sólo el mayor beneficio individual, lleva a la aplicación, de lo que Jessop (1998) llama una racionalidad limitada: una polarización del ámbito público en dos enfoques: el de mercado y el del Estado. El primero, buscando la maximización del beneficio; el segundo, priorizando la eficacia de sucesivas metas políticas. En este sentido, y citando a Coulson, Jessop afirma “tanto la coordinación de mercado como la coordinación del Estado son presas de racionalidades

limitadas, del oportunismo y del uso exclusivo de los activos públicos” (p. 35). Es decir, visiones parciales de la realidad. Ante esta situación, este autor propone el concepto de *governance*, porque “*governance* se basa en una racionalidad reflexiva” (p. 35).

Para Jessop, la racionalidad reflexiva que caracteriza a *governance* significa un constante compromiso de diálogo para generar e intercambiar más información, reduciendo así el problema de una racionalidad limitada. De este modo, a través de la unión de los socios planteada por el concepto de *governance* se puede reducir el oportunismo. Este tipo de unión lleva a decisiones políticas que son interdependientes en los horizontes de tiempo: de corto, mediano y largo plazo. Además, esta unión también permite evitar los riesgos del uso exclusivo del uso de los activos, promoviendo así la solidaridad.

Desde la perspectiva antropológica, Yepes y Aranguren (1999) señalan que lo racional es el bien común por excelencia. La vida social es el intercambio de razones dialogadas, de tal forma que la razón victoriosa no sea la que se impone por la fuerza, sino mediante la persuasión racional, la que convence a los demás. Ellos concluyen que lo racional es en sí un conector entre los hombres.

Se comprende así que la decisión política debe fundamentarse en un diálogo basado en la razón: un discurso racional que origina la identificación de propósitos y voluntades, incluso entre el que manda y el que obedece; y donde este mandar y obedecer es, por esta misma razón, bidireccional.

Una sociedad libre es una sociedad regida por un discurso racional, y el concepto de *governance* resalta esta realidad.

1.1.3.3. Governance Demanda una Responsabilidad Sobre las Otras Personas de la Sociedad

En primer lugar, en el concepto de *governance* no hay una separación entre lo público y lo privado. Basta recordar la apreciación de Stoker (1998), ya citada, sobre la difuminación entre lo público y lo privado, que él percibe como elemento común de las distintas definiciones de *governance*. O en palabras de Kooiman (2003) “*governance* es una cualidad social que se construye por gobernantes públicos y privados”, y donde “el gobierno no es una actividad pública o privada” (p.1).

En el individualismo, en cambio, se postula una separación entre lo público y lo privado. El ámbito público dominado por los bienes económicos, y por tanto, bajo la lógica del acuerdo o del beneficio personal. Pero como señalan Yepes y Aranguren (1999), la lógica del acuerdo no es suficiente para gestionar el ámbito público, porque en él también se presentan otros bienes además de los económicos: la educación, el arte, la cultura, la asistencia a los débiles, los bienes espirituales. Y estos bienes no pueden gestionarse con la lógica del beneficio personal. Si se actúa así, se cometen injusticias mucho más críticas. Por eso, para gestionar aquellos bienes públicos que no son económicos se requiere la lógica de la solidaridad.

La solidaridad nace de la conciencia espontánea de que todos los hombres somos iguales (Llano, 1988). De ahí que pueda afirmarse que “corresponde al conjunto de la sociedad, y no sólo a cada individuo aislado, conseguir los bienes que constituyen la vida buena para aquellos que están dentro de ella” (Yepes & Aranguren, 1999, p. 183).

Este enfoque de la solidaridad en la sociedad lleva a la responsabilidad. Pero no sólo por uno mismo, como postula el individualismo, sino también por todos aquéllos que están en la sociedad.

En este sentido, governance propone que la responsabilidad por la solución de los problemas sociales o el aprovechamiento de las oportunidades no compete a un solo actor, público o privado, sino al colectivo.

Kooiman (2003) señala:

“Las respuestas a la diversidad, complejidad y la dinámica exigen enfoques de governance que envuelvan a socios que antes no se les tenía en cuenta; y que no sólo se perciba el mercado como un socio serio, sino también a la sociedad civil” (p.1)

Y más adelante agrega:

“Governance socio-política significa, desde una perspectiva analítica y normativa, que es colectiva, es decir, responsabilidades compartidas por el Estado, el mercado y la sociedad civil” (p. 6).

De este modo, governance hace referencia a una responsabilidad colectiva por los bienes comunes de la sociedad. Responsabilidad que deberá preocuparse por incrementar hacia adentro esos bienes, para luego difundirlos hacia afuera (Yepes & Aranguren, 1999).

1.1.3.4. Governance es un Proceso de Decisiones Donde Participan Todos los Miembros de la Sociedad

Kooiman, en el 2008, comentaba:

“Governance interactiva afirma que en ella están envueltos muchos actores en posiciones diferentes y en niveles diferentes de la sociedad. Pero también hay un aspecto normativo de la ecuación, un entendimiento de que la participación social en governance es una expresión de la democracia y por lo tanto, algo deseable. Por lo tanto, defendemos una amplia participación en governance, desde una perspectiva normativa como por un punto de vista práctico” (p. 3).

El punto de vista práctico al que Kooiman (2008) se refiere es la solución al problema que plantea la diversidad de la sociedad actual, consecuencia, a su vez, de las múltiples interacciones personales que se dan en ella:

“En una sociedad moderna, la diversidad es un primer candidato para tener en cuenta: sólo la diversidad de las interacciones de gobierno puede ayudar a manejar la diversidad social. Los actores se construyen por las interacciones: las interacciones con

los demás definen sus identidades. Por eso, la manera de penetrar en la diversidad de los actores de un sistema social sólo puede alcanzarse si se les permite participar en las decisiones de gobierno” (p. 18).

De este modo, *governance* resalta que la construcción de la sociedad es una labor de todos; lo que Yepes y Aranguren (1999), desde la perspectiva antropológica, expresan de la siguiente forma:

“Pero ese todos implica que no basta con que lo haga un ente abstracto –el Estado- o que cada uno realice su parte –individualismo-, sino que señala que sólo es posible alcanzar la excelencia en lo social si realmente todos ponen el hombro en el esfuerzo por llevar a cabo un avance común, una sinergia de fuerzas que traiga progreso” (p. 197).

Para alcanzar esta amplia participación, Yepes y Aranguren (1999) proponen la integración en comunidades: grupos de personas que buscan realizar unos bienes comunes y participar de ellos, pero donde la actuación en común es más que la suma de unas individualidades, cada uno con su fin y objetivo propio. Y para ellos, el ámbito público no puede quedar al margen de esta participación en comunidad.

Para Yepes y Aranguren (1999), las comunidades son el modo más humano de vivir en sociedad. Conviene por tanto promover este tipo de instituciones en toda sociedad. Aunque el desarrollo de todos los elementos necesarios para un ejercicio pleno pueda tomar tiempo: “aunar inteligencias y voluntades es tarea lenta que puede malograrse por la discordia y la falta de diálogo” (p. 187), el beneficio es muy grande.

Pero como también señalan estos autores, la participación individual no puede tener un punto de partida distinto a una decisión personal:

“tal tarea sólo es posible desde la responsabilidad de cada uno. Y es que la persona es esa realidad tan compleja que unifica una novedad irrepetible por un lado, y la necesidad del otro: sumar lo que hacen muchos individuos da como resultado algo mucho menor a lo que es capaz de llevar a cabo un grupo de personas que formen una comunidad, que tengan una tarea en común que trascienda y mejore los intereses privados o egoístas de cada uno” (p.197).

Por eso, la participación debe nacer en el entorno personal: no por obligación externa, ni tampoco como consecuencia de un mero voluntarismo individual. Debe partir de una convicción más profunda: el reconocimiento de la característica social de la persona humana. El ser del hombre es co-existir, es cooperar; y por tanto, es ser solidario, es tener tarea en común.

Por lo tanto, esta integración es incompleta si se da sólo a nivel estructural. Quienes convierten un grupo de personas en una comunidad son las propias personas: con su trato personal, con su sonrisa, con su actitud. No puede imponerse por reglamentos, sino que debe surgir de la propia personalidad. Esta es la dimensión que Pérez-López (1998)

denomina como el sistema informal de las organizaciones: las relaciones de la vida cotidiana, no las relaciones que son el resultado de las funciones dentro de la estructura organizacional. Son las relaciones que se fundamentan en la amistad personal: “las relaciones humanas sin amistad degradan a la persona y la persona es el motor de toda labor eficaz” (Llano, 2000, p. 75).

La amistad cobra así una relevancia singular en la integración de las comunidades. Este es un aspecto que la bibliografía sobre *governance* no ha llegado a entrever aún. Moyano (2009) destaca la importancia de la confianza para la conformación de un buen sistema de gobernanza, pero no llega a descubrir el rol que juega la amistad.

1.1.3.5. Cuando Governance se Fundamenta en Valores Éticos Puede Guiar Hacia un Bien Común más Profundo

Kooiman (2003) señala que las cuestiones éticas y morales son la esencia del dominio de *governance*: son el fundamento de las interacciones socio-políticas. Sin embargo, para este autor, no hay un fundamento objetivo, sino la necesidad de una reflexión y llegar a un acuerdo sobre cómo se quiere ser gobernado. Sin embargo, él también agrega que en el ámbito académico de *governance* hay un interés creciente por la cuestión moral.

Desde un punto de vista antropológico, Sellés (2006) señala que únicamente una ética que se apoye en los intangibles de orden natural puede unir a la sociedad.

“Repárese en el término naturales, que indica que la donación y aceptación personales se vehiculan de manera acorde con la naturaleza humana. De modo que si se suplanta ese orden natural, el ofrecimiento y la aceptación no son personales, porque la persona humana no debe ponerse al margen o en contra de su naturaleza humana, sencillamente porque la desnaturaliza de tal modo que esas manifestaciones en la naturaleza adolecen de sentido personal” (p. 396).

Por eso, desde este punto de vista antropológico, las exigencias éticas de *governance* deben apoyarse en las exigencias de la propia naturaleza humana. Por lo que Sellés (2006) señala:

“Si el único vínculo de cohesión social es la ética, el mayor enemigo de la sociedad no es la carencia de dinero, de administración, de cultura, de información, de materias primas, etc., sino el relativismo ético, lamentablemente en exceso extendido” (Sellés, 2006, p. 401).

Ahora bien, Sellés (2006) también comenta:

“La interdependencia humana es necesaria, no sólo con vistas al aporte de productos que hagan posible la subsistencia humana –alimentos, ropa, medicinas, etc.–, sino –y principalmente– en orden a la mejora de los hombres como tales, es decir, según virtud. Tal mejoría es ética” (p. 401).

Por eso, una ética que se sustenta en las exigencias de la naturaleza humana lleva a la consideración del obrar virtuoso del individuo. Y si el obrar virtuoso de los individuos de la

colectividad es el mayor bien común, y el fin de la política es el desarrollo de las capacidades de los individuos del colectivo (Cardona, 1966), podemos concluir que el concepto de *governance* que se fundamenta en unos valores éticos permite asomarse a una realidad social mucho más rica: la virtuosa ordenación de hombres virtuosos.

En este sentido, uno puede concluir que el concepto de *governance* permite a los individuos aproximarse a una realidad mucho más enriquecedora: el bien común de la sociedad depende de las cualidades personales de sus componentes, que se reflejarán y se construirán, específicamente, en las relaciones con los demás.

1.1.4. Las Diferentes Conceptualizaciones de Governance en Latinoamérica

Sin embargo, hay diferentes conceptualizaciones de *governance* en Latinoamérica, e incluso un conflicto de términos.

Ambos términos, gobernanza y gobernabilidad, se han utilizado para traducir al español el término *governance*. Las instituciones europeas como Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), European Union (EU) o la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) usan con más frecuencia la palabra gobernanza. Las instituciones como el Banco Mundial, International Monetary Fund (IMF) y United Nations Development Programme (UNDP) tienden a utilizar más el término gobernabilidad.

También han influido el contexto político; y en especial, las experiencias políticas personales de los autores. Como en Latinoamérica la institucionalidad del gobierno ha sido débil durante mucho tiempo, la formación política del autor, su modo de entender la cuestión del gobierno y la influencia del pensamiento histórico-materialista en las ciencias sociales latinoamericanas (Camou, 2001) han generado una especial atracción hacia el término gobernabilidad.

Para varios autores (Camou, 2001; Calderón, 2001; Prats, 2001; Coppedge, 2001; Campero, 2002, citado en Mayorga & Córdoba, 2007; Mayorga & Córdoba, 2007), gobernabilidad es una cualidad de la sociedad que explica la estabilidad socio-política de la sociedad.

Para algunos de estos autores, esta cualidad es una responsabilidad del Estado/gobierno. Para Camou (2001), Campero (2002), Mayorga y Córdoba (2007), gobernabilidad es el equilibrio dinámico entre las demandas societales y las respuestas del Estado/gobierno. Ahora bien, estos autores también consideran que esta cualidad ha sufrido una evolución en el tiempo: si inicialmente se atribuía al equilibrio de poderes del Estado, la típica relación ejecutivo-parlamento; ahora, debe entenderse como el resultado de la relación con más actores sociales.

En este sentido, Camou (2001) plantea que el reto del gobernante es saber articular los niveles de la cultura política, las instituciones y las acciones; con los sectores políticos

(Estado), económicos (mercado) y sociales (sociedad civil); articulación que debe sustentarse en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población; y por tanto, serán acuerdos que adoptarán carácter institucional. Un planteamiento semejante es el de Campero (2002, citado por Mayorga & Córdoba, 2007).

Sin embargo, para otros autores (Prats, 2001; Coppedge, 2001; Calderón, 2001) la gobernabilidad es una cualidad que no depende sólo de la capacidad del gobernante, sino que debe evaluarse atendiendo a las acciones de los actores sociales que llama estratégicos: es el resultado de los conflictos entre los actores estratégicos.

Prats (2001) señala:

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales -que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (2001, p. 120).

Para Prats, un actor estratégico es “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (2001, p. 120). Como señalan Mayorga y Córdoba (2007), para Prats juegan un rol importante los actores estratégicos, las reglas, procedimientos o fórmulas y los conflictos entre dichos actores estratégicos.

Para Coppedge (2001) la gobernabilidad también depende de los actores estratégicos de la sociedad. Sin embargo, este autor da una relevancia especial a los conflictos: la estabilidad socio-política tiene que enfrentarse a la problemática de los conflictos. Para Coppedge, los actores estratégicos son aquellos que ostentan el poder en la sociedad, de modo que la gobernabilidad o la estabilidad socio-política depende del acatamiento de unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas por ellos.

Calderón (2001) propone como objetivo de la gobernabilidad la construcción política de un orden que asegure la estabilidad socio-política; y en el caso de la gobernabilidad democrática, un orden institucional que sea plural, conflictivo y abierto. Para este autor, los actores estratégicos son aquéllos que tienen un proyecto nacional o una visión total de la sociedad, que quedaría definida por tres dimensiones: la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Para él, los conflictos son el resultado de la prioridad que reciban estos componentes en las distintas visiones o proyectos nacionales.

Por lo tanto, en todos los autores mencionados, la gobernabilidad es una cualidad que califica a la sociedad según su grado de estabilidad socio-política. Para unos, es una responsabilidad esencial del gobernante/Estado; para otros, es el resultado del conflicto

entre actores estratégicos. En ambos casos, las relaciones en la sociedad se observan bajo las relaciones de poder.

No es de extrañar este sesgo en el análisis latinoamericano. Como observa Camou (2001), la cuestión del Estado ha tenido, por tradición, mucha importancia en esta región. Además, las ciencias sociales latinoamericanas han primado la visión histórico-materialista, que como recogen Mayorga y Córdoba (2007, citando a Norbert Lechner) ha privilegiado una estrategia de poder y no se ha planteado una estrategia de orden.

Antes de concluir esta revisión del concepto de gobernabilidad en la literatura Latinoamericana, conviene señalar que aunque varios autores (Camou, 2001; Campero, 2002, citado en Mayorga & Córdoba, 2007; Mayorga & Córdoba, 2007) reconocen que sus reflexiones sobre esta cuestión nacen tras el reporte de la Comisión Trilateral sobre la Crisis de la Democracia (*The Crisis of Democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*) de 1975; en la definición de gobernabilidad que ellos proponen se percibe cierta influencia del contenido de governance propuesto por el Banco Mundial en 1992: unas capacidades de gestión del sector público; unas reglas y unas instituciones que crean un marco previsible y transparente para la gestión tanto de los negocios públicos como privados; y una capacidad para la rendición de cuentas del desempeño económico y financiero (World Bank, 1992).

Entonces, ¿qué significa gobernanza para estos autores?

Para Camou (2001), la gobernanza es sólo el establecimiento de la agenda de gobierno, el diseño de las políticas, de las decisiones y la evaluación de su impacto. Por eso, para él, está comprendida en el concepto de gobernabilidad.

Campero (2002, citado por Mayorga & Córdoba, 2007) define la gobernanza como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficacia y transparencia. Igual que para Camou, la gobernanza estaría comprendida en la gobernabilidad.

Mayorga y Córdoba (2007) señalan que la ciencia política Latinoamericana ha elaborado modelos y paradigmas de gobernabilidad que pueden utilizarse como herramientas de análisis; pero que en cambio, “no existen modelos o paradigmas de gobernanza” (p.9). Sólo hay “formulaciones normativas de buen gobierno o estudios puntuales de interacción entre actores, reglas, políticas públicas y niveles de gobierno” (p.9).

Este autor también concluye que “no existe en la bibliografía latinoamericana un texto que sintetice y sistematice el uso de este concepto” (p.7) y que las definiciones varían según los casos de estudio, su enfoque o el tema. En concreto, para este autor, la gobernanza pasó de referirse meramente a la acción de gobierno o ejercicio del gobierno en una región; a referirse, citando a Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, “al marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Mayorga & Córdoba, 2007, p.4).

Mayorga y Córdoba (2007) coinciden con Camou (2001) en el punto de partida de su definición de gobernanza; sin embargo, su propuesta final está más cercana a una de las definiciones de governance propuestas por el Banco Mundial: “governance es el conjunto de tradiciones e instituciones por las que se ejerce la autoridad en un país” (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton, 1999).

Y Mayorga y Córdoba concluyen:

Parece más apropiado restringir el concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad, en sus distintos niveles jurisdiccionales, cuando el objeto se refiere a políticas públicas, mientras que el concepto de gobernabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad, o para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes (2007, p. 9).

Todos estos autores otorgan más relevancia al término gobernabilidad que al término gobernanza. Sin embargo, ellos definen gobernabilidad tomando conceptos de la definición de governance.

De otro lado, hay otros autores latinoamericanos y españoles (Jolly, 2003; Balbis, 2001; Moyano, 2009) que dan mayor relevancia al concepto gobernanza que al concepto gobernabilidad. Para estos autores, la gobernabilidad es una cualidad de las sociedades, pero la entienden como la capacidad para auto-gobernarse. Como esta capacidad depende del ordenamiento que tenga la propia sociedad, es decir su gobernanza, la gobernanza sería a la gobernabilidad como la causa es a su efecto. De allí, que coloquen el énfasis en el estudio de la gobernanza: los modos para gobernarse.

Jolly (2003), tras una serie de trabajos en Colombia, y apoyándose en la literatura francesa, señala que gobernanza es “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados inciertos” (p.12).

Y cuando incluye la variable territorio, él señala:

Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere entender la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión implica examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran (p.12).

Para Jolly (2003), la gobernabilidad es “la capacidad de las sociedades y sus sub-sistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades que se experimentan en ella” (p.11). De este modo, para Jolly (2003), gobernabilidad es la posibilidad de gobernar; mientras que gobernanza es la manera particular de gobernar, o, siguiendo a Muller y Surel, “un modo de gobierno”; pero un modo de gobierno que difiere del concepto de *gobierno local*, por lo que agrega, y en esto vuelve a citar a Muller y Surel:

La puesta en coherencia de la acción pública (...) ya no pasa por la acción de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (...), sino por la puesta en marcha de una coordinación multiniveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilidad y legitimación de las decisiones (p.12).

Balbis (2001) traduce el término inglés *governance* como *gobernanza*, y señala que gobernanza “antes que nada resulta una forma de referirse a lo político sin nombrarlo” (p.24). Pero más adelante agrega: “las reformas que supone esta práctica del *buen gobierno* reclaman nuevas articulaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado con las que se relaciona precisamente el nuevo rol adjudicado en este contexto a las ONGs” (p. 24). Finalmente, y citando a Alcántara, afirma que este buen gobierno significa “crear consenso, obtener el consentimiento o la aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario en el que están en juego varios intereses” (p. 24).

Basándose en su experiencia personal sobre proyectos de desarrollo en zonas rurales, Moyano (2009) señala que el éxito y el fracaso de los procesos de desarrollo en áreas rurales con similares recursos humanos y productivos se basa en la existencia de una buena interacción entre las distintas instituciones y agentes implicados, una interacción que permita contar con la infraestructura necesaria, que genere confianza en la población, que movilice a los actores sociales (individuales y colectivos) y facilite la cooperación entre ellos.

La gobernanza es un sistema de articulación de actores (tanto colectivos como institucionales) (sean públicos o privados) en el que, por la vía de la concertación, transforman los inevitables conflictos suma cero (lo que unos ganan, lo pierden otros) en conflictos de suma positiva (todos pueden salir ganando si construyen consenso en torno a intereses generales). Para que se dé esa articulación de intereses (gobernanza), los actores presentes en los territorios tienen que confiar entre sí como paso previo a la cooperación (Moyano, Julio 19, 2010).

Además, para Moyano (2009) un aporte clave de la gobernanza es su visión integradora: la gobernanza promueve las condiciones idóneas para integrar los proyectos de desarrollo de un territorio bajo una estrategia común, en términos sociales, económicos y ambientales.

Finalmente, estos autores definen gobernanza utilizando también los conceptos de la definición de *governance*.

1.1.5. Una Propuesta de Definición de Governance en Latinoamérica

En un contexto con las características mencionadas al inicio de este capítulo, la definición de *governance* debería resaltar el valor de las relaciones personales; la responsabilidad de todos los miembros de la sociedad sobre la cuestión pública; reclamar la participación de todos los miembros de la sociedad en los problemas públicos a través de un diálogo

racional; y promover el desarrollo personal de los miembros de la sociedad (Fontana, 2011).

Por este motivo, mi propuesta es definir *governance* en el contexto Latinoamericano como el conjunto de todas las interacciones personales en la sociedad que contribuyen a la creación del bien común, al resolver un problema social o al generar nuevas oportunidades.

Esta definición tiene un carácter normativo: lo que debería ser. Se ha formulado en un contexto del desarrollo de la sociedad, y puede servir para evaluar las propuestas y los planes de acción de las Agencias Internacionales de la Cooperación para el Desarrollo.

Además, resalta el carácter personal del desarrollo, poniendo el énfasis en las interacciones de los miembros de la sociedad. Interacción que debe apoyarse en un diálogo y en la promoción de la confianza entre los actores: en algunas situaciones será conveniente contar con un apoyo externo. Demanda la participación de todos los miembros de la sociedad, y muestra que la responsabilidad por los problemas sociales y las oportunidades de la sociedad es una labor compartida por todos en la sociedad. También exige que los valores y los ideales se apoyen en el fundamento de la naturaleza humana (Fontana, 2011).

Finalmente, el término **gobernanza** parece más adecuado para traducir **governance** que el término **gobernabilidad**. *Governance* es el modo como interactúan los actores sociales, no el resultado de dicha interacción. Además, su uso es frecuente en los organismos internacionales que tienen a la lengua castellana como oficial.

1.2. Aplicaciones de esta Definición de Gobernanza: Una Ayuda para Diseñar Proyectos de Cooperación para el Desarrollo

Los proyectos de la Cooperación Internacional son un área de aplicación apropiada de esta definición de gobernanza en el contexto Latinoamericano. De un lado, la ayuda para el desarrollo representa un financiamiento que por su naturaleza es público, pero no es estatal, y por tanto, no está sujeto a las restricciones de dicho orden. Además, este financiamiento representa montos significativos en varios países de Latinoamérica (Fontana & Balcázar, 2009). Ver Figura 3.

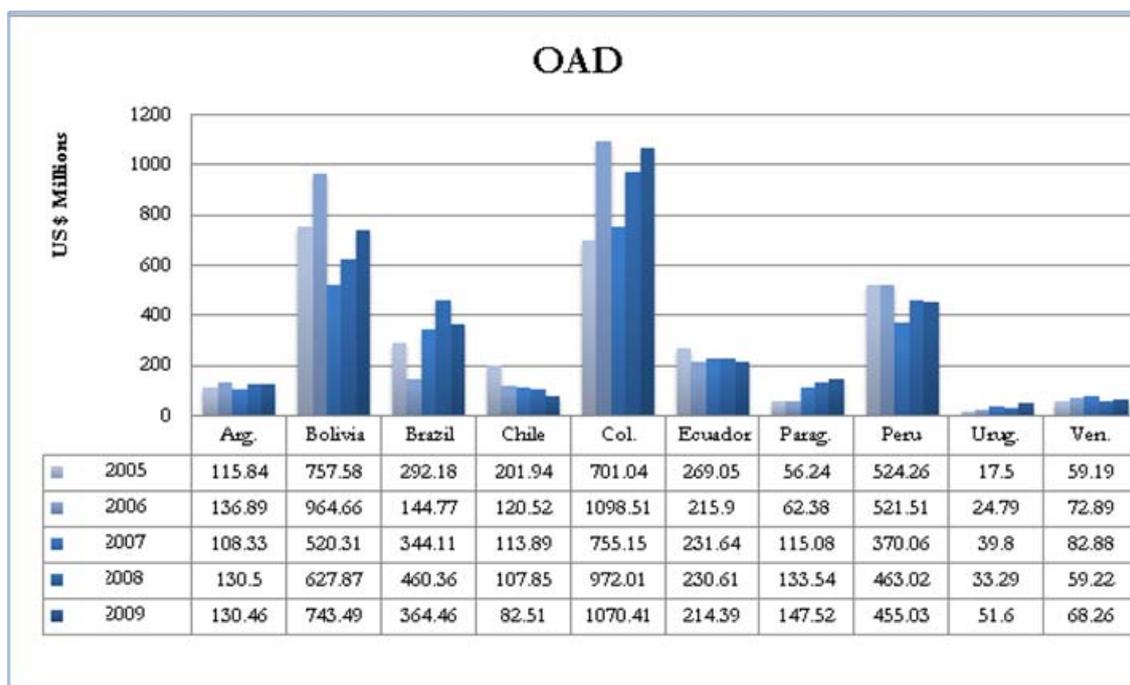
De otro lado, en muchos países Latinoamericanos se han iniciado procesos de descentralización y la creación de niveles de gobierno intermedios, lo que otorga a los gobiernos locales grados de libertad o capacidad de acción, con recursos propios, en iniciativas públicas, que no son estrictamente estatales.

A esto también hay que agregarle la necesidad de que los proyectos de Cooperación Internacional tienen que cumplir exigencias con relación a una mayor participación de los beneficiarios; el criterio de tener que asegurar su sostenibilidad en el tiempo, y por tanto, la necesidad de generar sus propios recursos; como también, la posibilidad de contar con el

aporte de especialistas en diversas áreas y de expertos en planificación, tanto para la capacitación de los actores locales como para la formulación de las actividades.

Figura 3

Montos de la Cooperación Internacional en Latinoamérica



Fuente: OECD. Elaboración propia

Las cantidades están expresadas en US\$MM

Fecha de obtención de la información: enero 2011

Por la propia naturaleza de la gobernanza, las aplicaciones que se planteen para su mejora deberán incidir en dos planos independientes, aunque vinculados. El primero corresponde al nivel estructural: formas de organización que permitan encuadrar las interacciones entre los actores sociales, de modo que impacten en la mejora de la gobernanza (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005). Este nivel de actividad ha sido percibido por varios actores (Moyano, 2009). Pero no es suficiente, las iniciativas también deben incidir sobre el plano personal, que es donde finalmente se fundamentan las interacciones entre los actores sociales. Por este motivo, las iniciativas que estén dirigidas a la mejora de la gobernanza tienen que estar orientadas también a quitar los obstáculos que impidan el desarrollo de la confianza entre los actores. Incluso, ir más allá, a la generación de vínculos de amistad.

La amistad entre los distintos actores es una componente importante para una gobernanza adecuada. Una ordenación de hombres entre sí sólo se logra por la unión de afecto; y esta

unión de afecto se fundamenta siempre en aquello que los hombres comunican: “La amistad política tiene su fundamento en la comunicación en las obras honestas” (Santo Tomás de Aquino, citado en Cardona, 1966, p. 83). Por lo que Cardona agrega, “esta amistad es de absoluta necesidad para la cooperación, (el) elemento dinámico del bien común” (p. 84).

1.2.1. Las Implicancias de esta Aplicación

En **primer lugar**, una de las características más importantes en este proceso de mejora de la gobernanza es el tiempo que toma conseguir resultados. La gobernanza es una cualidad que se adquiere a través del propio proceso, y como se trata de un proceso de aprendizaje social, entonces la velocidad de avance está limitada por las capacidades de los actores más débiles.

Los procesos de mejora de la interrelación de sujetos que no tienen la cultura de actuar en común requerirán el apoyo de agentes externos. Estos agentes deben ayudar a aglutinar esfuerzos, a limar posibles asperezas o incomprensiones, a erradicar prejuicios entre los actores. En algunos casos, también será necesario contar con el apoyo de terceros que tengan unas capacidades técnicas, de organización, que ayuden a tomar las decisiones más adecuadas (Cazorla, 2007; Friedmann, 1993). Sin embargo, este grupo de expertos deberá tener cuidado de no imponer los propios ritmos, o tomar las decisiones unilateralmente, al margen de los actores sociales: su función es sólo de apoyo, son un catalizador, no son ellos los decisores (Cazorla, 2007).

En **segundo lugar**, para que la acción tenga un impacto directo en la gobernanza, el ámbito de la acción ha de ser local, porque es allí donde se dan, en mayor número y de modo muy cercano, las interacciones entre los distintos miembros de la sociedad.

Al mismo tiempo, varios autores (Kooiman, 2003; Moyano, 2009; Stoker, 1997) proponen considerar las interacciones entre tres roles: el Estado, el mercado y la sociedad civil. De hecho, en algunos programas de desarrollo, ha tenido éxito la creación de unas estructuras conformadas por representantes del Estado, del sector empresarial y de las familias. Este es el caso de los Grupo de Acción Local, típico de la iniciativa europea LEADER (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2002, 2005), que Moyano (2009) destaca como una estructura con un aporte serio a la mejora de la gobernanza local.

Una manera concreta de generar gobernanza será la promoción de comunidades conformadas por actores sociales que interactúan en representación de estos tres roles de la sociedad: Estado, sector empresarial y las familias. Ahora bien, como los actores pueden ser todos los miembros de la sociedad, la participación puede definirse según la proporción de recursos y medios que cada uno pueda aportar a la solución del problema o al aprovechamiento de la oportunidad. En cada caso, los recursos no han de ser sólo materiales, sino también conocimientos, experiencias y capacidades.

En **tercer lugar**, es necesario actuar en el plano personal. Las iniciativas deben favorecer el conocimiento personal mutuo de los actores: circunstancias, modos de ser. Este conocimiento facilitará el diálogo por la mayor comprensión de las circunstancias, modos de ser y razones de los demás. Además, para generar mayores niveles de confianza, las iniciativas también deberán promover la amistad entre los actores involucrados.

Finalmente, como la gobernanza tiene como fin el bien común de la sociedad, todas las acciones de la iniciativa deberán guardar proporción con el fin, es decir, cada una de ellas ha de ser ética: sería incoherente buscar un fin ético, valiéndose de medios no éticos.

1.3. Conclusiones del Capítulo

El carácter amplio del concepto de *governance* y las diversas dimensiones de su aplicación hacen difícil el traslado de los contenidos de este concepto, cuando se pasa de un entorno cultural a otro. En Latinoamérica, los contenidos de *governance*, generado en un entorno cultural anglosajón, muestran diversas definiciones e interpretaciones, e incluso varios términos en castellano (Fontana, 2011).

En el contexto del desarrollo social, como *governance* (gobernanza, en castellano) responde a las necesidades humanas, ayuda a identificar modos específicos de trabajar en el desarrollo de la gente. Principalmente, la gobernanza ayuda a descubrir el importante rol en el desarrollo que juegan las interacciones personales entre los distintos actores sociales en la sociedad.

Una apropiada **definición de gobernanza** en Latinoamérica puede ayudar a resolver los problemas sociales y a generar oportunidades a través del incremento de las capacidades y habilidades de los actores sociales. En el contexto de Latinoamérica, algunas de estas capacidades no son mejoradas con las actuales acciones que se enfocan en el desarrollo.

En este sentido, propongo una definición de gobernanza para Latinoamérica: el conjunto de todas las interacciones personales en la sociedad que contribuyen a la creación del bien común, resolviendo un problema social o generando nuevas oportunidades.

Como la gobernanza es un concepto que da una importancia esencial a las interacciones entre los diferentes actores sociales, las iniciativas para mejorar la gobernanza tienen que trabajar en dos planos de acción. En **primer lugar**, el nivel estructural, a través de la generación de nuevas estructuras que hagan viable la interacción entre los distintos actores sociales. En **segundo lugar**, el nivel personal, de modo que las iniciativas contemplen también acciones que ayuden a desarrollar las capacidades personales de los actores sociales para relacionarse entre sí: capacidad para el diálogo, respeto a las opiniones de los demás, conocimiento del entorno cultural y mayor conocimiento personal entre los propios actores sociales.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es un contexto apropiado para la implementación de este nuevo enfoque. La Cooperación Internacional financia proyectos

en áreas locales que podrían concebirse bajo criterios de interacciones sociales, participación, diálogo racional, responsabilidad y valores éticos.

Bibliografía Consultada

- Alier, J.L. y De los Ríos, I. (1999). *Rozas de Puerto Real. Una estrategia de desarrollo sostenible*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.
- Albacete, A. (2008). El fortalecimiento institucional en los Programas de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea: especial referencia al caso de Bosnia-Herzegovina. In G. Alonso & J. Jiménez (Coords.), *Fortalecimiento institucional y desarrollo*. (pp. 177-194). Madrid: Biblioteca Nueva, S.L.
- Balbis, J. (2001). "ONGs, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe". Documento de trabajo de MOST, N° 53. Obtenido el 25 de mayo de 2010 de http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.pdf
- Bandeira, P. (2009). Desarrollo institucional en el context de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer? Obtenido el 19 de junio de 2009 de <http://www.cecod-fi.net/index.php?page=documentos-de-trabajo-cecod>
- Brautigam, D. (1992). Governance, Economy and Foreign Aid. *Studies in Comparative International Development, Vol. 27, N° 3*, 3-25.
- Bevir, K. (2009). *Key Concepts in Governance*. London: Sage.
- Bossuyt, J. (2009). *Mind de gap: Addressing the "delivery challenge" in European Commission development cooperation*. Serie CECOD N°. 7/2009. Madrid: CEU Ediciones.
- Brinkerhoff, D., & Goldsmith, A. (2005). Institutional dualism and international development: A revisionist interpretation of good governance. *Administration & Society*. 37 (2), 199-224. Doi: 10.1177/0095399704272595
- Calderón, F. (2001). Gobernabilidad, competitividad e integración social. In A. Camou (Coord.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. (pp. 261-278). México: Plaza y Valdés.
- Camou, A. (2001). *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México: Plaza y Valdés, S. A. de C.V.
- Cardona, C. (1966). *La metafísica del bien común*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Cazorla, A. (2007). La Innovación para el desarrollo: Modelos de planificación. Obtenido el 7 de enero de 2011 de <http://expgrafica.uma.es/Asignaturas/doctorado/ingenieria/document07/Innovacionparaeldesarrollo1.pdf>
- Cazorla, A. (2001). *Presentación del libro Planificación en el ámbito público de John Friedmann*. Madrid: Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Cazorla, A., & De los Ríos, I. (2002). Sensibilidad social y desarrollo rural: La innovación como proceso de de aprendizaje social. In: *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa*

Leader como laboratorio de aprendizaje. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.

Cazorla, A., De los Ríos, I., & Díaz Puente, J.M. (2005). The Leader community initiative as rural development model: Application in the capital of Spain. *Agrociencia*, 39, 697-708.

Cazorla, A., De los Ríos, I., & Salvo, M. (2007). *Desarrollo Rural: Modelos de Planificación.* Madrid: Ediciones Peninsular.

Collier, P. (2008). *El club de la miseria. ¿Qué falla en los países más pobres del mundo?* Madrid: Editorial Turner.

Commission of the European Communities (2003). *Governance and development. October 20: COM (2003), 615.* Brussels: European Commission. Obtenido el 10 de abril de 2010 de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:ES:PDF>

Commission of the European Communities (2001). *European governance: A white paper. July 25: COM (2001) 428 final.* Brussels: European Commission.

Coppedge, M. (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. In A. Camou (Coord.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación.* (pp. 221-240). México: Plaza y Valdés.

Council Regulation (1988). *On the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. June 24: EEC N°. 2052/88.* Brussels: The Council of European Communities. Obtenido el 24 de enero de 2011 de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R2052:EN:HTML>

Chambers, R. (1995). *Rural development: Putting the last first.* Harlow: Longman

Chernea, M. (1987). *Putting people first: Sociological variables in rural development.* New York: Oxford University Press.

Crozier, M., Hungtinton, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission.* New York: New York University Press. Obtenido el 15 de Julio de 2010 de http://www.bibliotecapeyades.net/archivos_pdf/crisis_of_democracy.pdf

Deferrari, D. (n.d.). Obtenido el 20 de julio de 2010 de <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>

Ear, S. (2006). *The political economy of aid, governance and policy-making: Cambodia in global, national and sectorial perspectives.* Disertación Doctoral, Universidad de California, Berkeley: Berkeley.

Fernández Trillo-Figueroa (2009). Limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad. Documento de trabajo. Madrid: CEU Ediciones.

- Fontana, A. (2011, July). Conceptualizing governance in Latin America. En A. Cazorla (Coordinador), *Working with people*. Symposium conducido en la reunión de GESPLAN, Berkeley, CA.
- Fontana, A. & Balcázar, F. (2009). Fortalecimiento institucional en la cooperación internacional en Perú. En *XIII Congreso internacional de ingeniería de proyectos* (pp. 1285-1295). Badajoz: AEIPRO. ISBN: 9788461334971
- Friedmann, J. (1993). Toward a non-euclidian mode of planning, *Journal of American Planning Association* 59(4), 482-485. doi: 10.1080/01944369308975902.
- Friedmann, J. (1988). World city futures: The role of urban and regional policies in the Asia-Pacific region. In Yue-man Yeung (Ed.). *Urban development in Asia: Retrospect and prospect*. Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong
- Friedmann, J. (1986a). Regional development in industrialized countries: endogenous or self-reliant? In M. Bassand, E.A. Brugger, J. M. Bryden, J. Friedmann & B. Stuckey (Eds.), *Self reliant development in Europe* (pp. 203-216). Brookfield, VT: Gower.
- Friedmann, J. (1986b). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1981). Planning as social learning. Preface to the reissue of *retracking-America: A theory of transactive planning*. Emmaus, PA: Rodale Press.
- Garofoli, G. (1992). *Endogenous development and Southern Europe*. Aldershot: Avebury.
- Grain (2002). Better dead than GM fed – A critique of the FAO-CGIAR trusteeship system. Obtenido el 8 de enero 2011 de <http://www.mindfully.org/GE/GE4/Better-Dead-Than-GM.htm>
- Haan, de H., & Ploeg, van der J. D. (1992). *Endogenous regional development in Europe: Theory, method and practice*. Brussels: European Commission DG 6.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning. Shaping places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Helliwel, J., & Putnam R. (1995). Economic growth and social capital in Italy. *Eastern Economic Journal*, Volume 21, N°. 3, 295-307. Obtenido de <http://ideas.repec.org/a/ej/eeconj/v21y1995i3p295-307.html#provider>
- Hyden, G., Court, J., & Mease, K. (2004). *Making sense of Governance: Empirical evidence from sixteen developing countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- Jansma, D. J., Gamble, H. B., & Madden, J. P. (1981). Rural Development: a review of conceptual and empirical studies. In Martín, L. R. (Ed.), *A survey of agricultural economics literature. Vol. III: Economics of welfare, rural development and natural resources in agriculture, 1940's to 1970's* (pp. 285-362). Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, **50 (155)**. pp. 29-45. ISSN 0020-8701
- Jolly, J. (2003). Lo público y lo local: gobernanza políticas públicas. Obtenido el 20 de mayo de 2010 de www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/.../Lopublicoylocal.pdf.
- Kaufmann, D. (2005). Myths and realities of governance and corruption. Obtenido el 29 de julio de 2010 de SSRN: <http://ssrn.com/abstract=829244>
- Kaufmann, D. (2003) "Rethinking Governance" Empirical Lesson Challenge Orthodoxy, Discussion Draft, World Bank. Obtenido el 21 de octubre de 2009 de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=386904
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters* (Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper 2196, October). Obtenido el 5 de junio de 2009 de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage Publications, Ltd.
- Kooiman, J., Babink, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: An introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, **7(1)**, 1-11. Obtenido de <http://www.narcis.info/publication/RecordID/oai:uva.nl:288400>.
- Llano, A. (1988). *La nueva sensibilidad*. Madrid: Espasa-Calpe
- Manning, R. & Hradsky, J. (2008). *Effective Aid Management: Twelve lessons from DAC peer reviews*. Obtenido el 5 de Junio 2009, de OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/0/40720533.pdf>.
- Mayorga, F. & Córdoba, E. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en America Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur. Proyecto Gobernanza, IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra.
- Moyano, E. (2009). "Capital social, gobernanza y desarrollo en zonas rurales", *Ambienta*, n° 88, pp. 112-126. Obtenido el 4 de noviembre de 2009 de http://www.mma.es/secciones/biblioteca_publicacion/publicaciones/revista_ambienta/n88/pdf/112_126_eduardo_moyano_estrada_882009.pdf
- Moyano, E. (2010). Comunicación personal, Julio 19.
- Musto, S. (1985). In search of a new paradigm. In Musto, S. (Ed.), *Endogenous development: A myth or a path?* (pp. 5-18). Berlin: EADI Books.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documento de trabajo Política y Gestión N°. 2. Obtenido 4 de noviembre de 2009 de <http://www.fundacion->

biodiversidad.info/cursodeverano09/DOC/bibliografia_gobernanza_areas_costera_marinas/gobernanza%20y%20gestion%20reticular%20Natera.pdf

Observatorio (2008). Informe sobre la cooperación al desarrollo en Castilla y León 2008. Obtenido el 11 de enero de 2011 de

http://www.ocud.es/eu/Otros_recursos-Informe_Cooperacion_CyL_2008

Prats, J. (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Instituciones y Desarrollo. Vol.10. Obtenido el 15 de julio de 2010 de <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>

Pérez-López, J. A. (1998). *Fundamentos de la dirección de empresas*. Piura: Universidad de Piura.

Plumptre, T. & Graham, J. (2000, January). *Governance in the new millennium: Challenge for Canada*. Obtenido el 28 de noviembre de 2009 de Institute on Governance: http://www.iog.ca/publications/prs_governance.pdf.

Polo, L., & Llanos, C. (1997). *Antropología de la acción directiva*. Madrid: Unión Editorial.

Ríos, de los I. & Salvo, M. (2007). El pensamiento de la planificación y su evolución a través de la vida de John Friedmann. In A. Cazorla, I. de los Ríos & M. Salvo (Eds.), *Desarrollo rural: Modelos de planificación* (85-172). Madrid: Península.

Roy, I. (2008). Civil society and good governance: (Re-)conceptualizing the interfase. *World Development* 36 (4), 677-705. doi: [10.1016/j.worlddev.2007.04.020](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.020)

Sellés, J. F. (2006). *Antropología para inconformes*. Madrid: Ediciones Rialp, S. A.

Stoker, G. (1997). Public-private partnerships and urban governance. In J. B. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance: European and American experience* (pp. 34-51). Hampshire: Macmillan.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five prepositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28. doi: [10.1111/1468-2451.00106](https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106).

UNDP (1997). *Governance for Sustainable human development*. Policy Document. Obtenido el 14 de Julio de 2010 de <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

UNDP (2004). *Governance Indicators: User's Guide*. Obtenido el 28 de Julio de 2010 de <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/UserGuide.pdf>

UNO (2008). *Programa de Acción de Accra. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Ayuda al Desarrollo*. Obtenido el 4 de junio de 2009 de <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>

UNO (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Obtenido el 25 de mayo de 2009 de www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf

- UNO (2003). *Declaración de Roma sobre la armonización*. OECD-CAD. Obtenido el 4 de junio de 2009 de www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/Download.aspx?file=../../ESRome
- UNO (2002). *Monterrey Consensus of The International Conference on Financing Development*. Obtenido el 4 de junio de 2009 de www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf
- World Bank (2003). *The CGIAR at 31: An independent meta-evaluation of the Consultive Group on International Agricultural Research*. Obtenido el 8 de enero de 2011 de [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/726D2AAA78434F3A85256D2100742A27/\\$file/CGIAR.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/726D2AAA78434F3A85256D2100742A27/$file/CGIAR.pdf)
- World Bank. (1994). *Governance: The World Bank Experience* (Washington, DC: The World Bank). Obtenido el 30 de mayo de 2009 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/00009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- World Bank. (1992). *Governance and Development* (Washington, DC: The World Bank). Obtenido el 30 de mayo de 2009 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- World Bank. (1991). *Managing Development: The Governance Dimension* (Washington, DC: The World Bank, Discussion Paper, 25 June). Obtenido el 11 de mayo de 2009 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf
- Yepes, R. & Aranguren, J. (1999). *Fundamentos de Antropología. Un ideal de la excelencia humana*. Navarra: EUNSA

Segundo Capítulo

La Cooperación para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú

Segundo Capítulo

La Cooperación para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú

2.1. El Desarrollo de la Gobernanza y la Planificación de la Cooperación

En el capítulo anterior he procurado mostrar que las interrelaciones personales son esenciales para el desarrollo de gobernanza en un determinado territorio. Estas interrelaciones deben darse en un entorno extensamente participativo, de diálogo entre las partes, de profundo sentido de co-responsabilidad sobre los problemas sociales o las oportunidades, y dentro de un marco ético basado en las exigencias de la naturaleza, humana como física.

Tal como se ha definido en este trabajo, la gobernanza es una cualidad del conjunto de decisores que intervienen en las decisiones políticas que califica el modo cómo se toman esas decisiones. Por lo tanto, exige la interacción entorno a un tema común a ellos. En este sentido, dicha definición de gobernanza también señala que la interacción versa sobre una problemática social o una oportunidad concreta. Sin embargo, hablar de solución de problemas sociales, de aprovechar oportunidades o de satisfacer necesidades es hablar en muchos casos de proyectos de ingeniería. Para Trueba y Cos (1990), un proyecto resuelve un problema o transforma una realidad.

2.1.1. El Concepto de Proyecto

Existen algunas corrientes que consideran que los proyectos de ingeniería son documentos que definen y determinan las exigencias técnicas de la obra: un conocimiento imprescindible para la posterior ejecución de los trabajos. Pero hay también quien argumenta que esta definición del proyecto de ingeniería desliga el concepto de proyecto de la problemática concreta que la ejecución que dicho proyecto puede demandar. Al respecto, González Alonso (1992) comenta que bajo ese concepto existe proyecto: siempre es posible proyectar y toda proyección técnica es efectivamente un proyecto. Pero él mismo agrega que un proyecto es más que el documento técnico. Un proyecto requiere la regla y la especificación, pero siempre es más que la regla o la especificación. La gobernanza es una cualidad que tienen que construir los propios actores sociales. Ya se ha visto que esta construcción no está ajena a una problemática social o una oportunidad concreta. No se trata, por tanto, de una cualidad que se asimila por conocimiento, sino a través del ejercicio de la acción, es decir, del proyecto.

¿Qué requisitos exige el desarrollo de la gobernanza al proyecto de ingeniería?

Para Cleland y King (1988), un proyecto es la combinación de recursos humanos y no humanos, reunidos en una organización temporal para conseguir un propósito determinado. Para Trueba y Cos (1990), un proyecto resuelve un problema o transforma

una realidad apoyándose en la ingeniería. Pero estos autores también comentan que un proyecto requiere la inversión de un capital; donde este capital mira a la creación de una fuente nueva de bienes y servicios. Además, para ellos, el proyecto incluye la materialización de las inversiones necesarias, la organización de las actividades, y siempre es susceptible de una evaluación técnica, económica, financiera, social y ambiental.

Esta perspectiva es más amplia y desde ella se puede afirmar que un proyecto es una actividad humana que implica una transformación de la realidad, y que integra unos objetivos, unos recursos, una información y un conocimiento suficiente para pasar de la idea a la acción.

En este sentido, algunos ven en el proyecto de ingeniería una realidad multidimensional (Trueba & Del Cos, 1990; Cazorla, Quintana & Merino, 1999; Gómez-Senet et al, 2001). Estos autores argumentan que como la realidad que se busca transformar es compleja, una adecuada labor proyectista sólo pueden realizarla equipos multidisciplinares, capaces de abordar el problema desde diferentes puntos de vista.

En este contexto más amplio de la conceptualización del proyecto de ingeniería, Cazorla, Quintana y Merino (1999) señalan que la opinión de los afectados por los resultados del proyecto debe ocupar un lugar privilegiado en los procesos de toma de decisiones. De los Ríos (2002) apunta que es importante reconocer las necesidades de los afectados por la intervención, entender sus costumbres, su territorio, su futuro. Y agrega que las iniciativas de desarrollo son efectivas cuando tienen en cuenta las demandas y las necesidades de la población afectada.

Por eso, Cazorla y De los Ríos (2002) exigen a los planificadores un conocimiento profundo de la realidad social, las demandas, los gustos, las inquietudes, la personalidad de los afectados por la intervención, como paso previo al diseño y la aplicación correcta de los medios técnicos.

Bajo esta conceptualización, para acertar con la solución a una problemática o con el diseño óptimo para aprovechar una oportunidad es necesario en los planificadores una actitud eminentemente receptiva para recoger todas las necesidades del medio, todas las opiniones, todos los puntos de vista, de manera que se conozca en profundidad la situación de partida. Sin esta labor, los proyectos están destinados al fracaso.

Desde esta perspectiva se comprende mejor que los problemas son complejos y que exigen soluciones multidisciplinares. Problemas que además no están nunca planteados del todo, y no tienen definido de modo explícito el camino que debe seguirse para su solución.

Pero también puede afirmarse que un proyecto es un sistema, un conjunto de elementos que permanecen interrelacionados (Bertalanffy, 1950). Por eso De los Ríos (2002), citando a Guerras afirma que no sólo debe estudiarse a través de sus elementos, sino principalmente a través de las relaciones que se establecen entre ellos. De allí que puedan apuntarse las siguientes características del proyecto (Trueba et al., 1995):

1. Globalidad del sistema, es decir, un proyecto tiene que contemplarse con una visión de conjunto entre los distintos elementos que lo componen.
2. Complejidad del sistema. Todo proyecto es un sistema organizado de gran complejidad, como consecuencia de las múltiples variables y de las numerosas relaciones que existen entre ellas.
3. Relación con el exterior. Existe un intercambio con el entorno, a través de los recursos que se consumen como también de los bienes y servicios que se producen.
4. Precisa de un plan. Requiere de un programa de actividades específicas que permitan alcanzar los objetivos concretos del sistema, en el plazo fijado.
5. Flexibilidad y capacidad de adaptación. Debe mantener un equilibrio y estabilidad interna a pesar de los cambios del entorno: legales, ambientales, tecnológicos. Incluso más necesaria en la medida que sea más difícil prever los efectos de dichos cambios.

La definición propuesta de gobernanza resalta el carácter personal del desarrollo, poniendo el énfasis en las interacciones personales de los miembros de la sociedad. Interacción que se fundamenta en una apertura a un diálogo racional, basado en las exigencias de la naturaleza humana, y en la promoción de la confianza personal entre los actores sociales. De otro lado, esta definición demanda la participación de todos los miembros de la sociedad y muestra que la responsabilidad frente a los problemas sociales y a las oportunidades que puedan presentarse son una labor compartida por todos los miembros de la sociedad. Esta definición también exige que los valores y los ideales se apoyen en el fundamento de la naturaleza humana.

Si esto es así, los proyectos de la cooperación internacional enfocados en el desarrollo de la gobernanza deberán resaltar el valor de las relaciones personales; reclamar la participación de todos los miembros de la sociedad en los problemas públicos; tener presente que todos los miembros de la sociedad son responsables por la cuestión pública; promover un diálogo racional entre los actores sociales; y preocuparse por el desarrollo personal de los miembros de la sociedad.

En este sentido, puede afirmarse que el desarrollo de la gobernanza exige una conceptualización del proyecto según lo descrito líneas arriba. Se trata de un sistema caracterizado por su globalidad, complejidad, relación con el exterior, exigencia de un plan y flexibilidad. Y que como consecuencia, exigirá a los planificadores una apertura hacia la realidad propia de la población afectada; al reconocimiento de que la problemática es una realidad multidimensional; que debe enfrentar una situación totalmente nueva, sin experiencia previa de conjunto; que requiere de expertos en muchas disciplinas y del conocimiento de la población afectada; y que es sujeto de evaluación.

2.1.2. Agentes que Intervienen y su Relación con el Proyecto

Conviene ahora dedicar una breve explicación a los distintos roles de los agentes involucrados en un proyecto.

Las entidades involucradas en un proyecto son todas las personas o grupos de personas que participan en el proyecto, que tienen un interés en la marcha del proyecto, o que son afectadas por el proyecto (AEIPRO, 2001). Estos pueden ser el contratista, el cliente, los promotores, el equipo de planificadores, los usuarios de los productos obtenidos del proyecto, residentes, grupos de presión, medios de comunicación, colectivos territoriales, la administración pública, el banco. De estos, hay tres grupos sociales que considero más relevantes y que describiré de modo particular: el promotor, el proyectista o planificador, la población afectada.

1. El promotor

Es el agente social que se constituye como la plataforma de despegue del proyecto. Es quien establece las reglas de juego para su formulación y evaluación, mediante los términos de referencia. A él le corresponden la motivación, en análisis de la finalidad y los condicionantes. Y es quien responde del sistema de valores del proyecto. También puede proponer las políticas marco del proyecto. A estas políticas debe sujetarse el planificador. En ocasiones también es el responsable del financiamiento del proyecto.

En la Ley de Ordenación de la Edificación en España, de 1999, se considera promotor a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente decide, impulsa, programa y financia con recursos propios o ajenos el proyecto para sí o para terceros.

2. El Proyectista o planificador

Es el agente social que planifica el cambio y el responsable de la elaboración del proyecto definitivo (Trueba, Cazorla & Gracia, 1995). Se puede definir también como el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la norma técnica redacta el proyecto (BOE, 1999).

3. La población afectada

Durante el proceso de formulación y explotación del proyecto es necesario conocer quiénes son las personas físicas que van a ser los auténticos beneficiarios del proyecto. No hay que olvidar que muchos proyectos quedan paralizados por la falta de aceptación de la población afectada.

Se trata de conocer cómo y hasta qué nivel se satisfacen sus necesidades, qué actitud y aptitud tienen ante el cambio, cómo están organizadas las actividades económicas y sociales en el medio, quiénes son los individuos que intervienen, cómo participan, qué consumen, qué producen, qué venden, qué habilidades tienen, qué técnicas usan, qué rendimientos obtienen, qué promueven, cómo reaccionan, cómo se comportan, qué costumbres y

tradiciones tienen, qué decisiones toman, qué sistema de valores detentan y qué actitud pueden tomar ante la ejecución del proyecto (Trueba, Cazorla & Gracia, 1995). También es importante conocer qué tipo de organización social poseen, qué relaciones existen entre los individuos, los grupos, las asociaciones, cooperativas, empresas. Es decir, cuál es la tipología, la estructura y el nivel de diversificación y estratificación de la organización social beneficiaria.

De igual forma, tienen un papel relevante las relaciones entre los grupos implicados en el proyecto. Por eso, es necesario entender las relaciones que se producen entre ellos. En cada una de las fases del proyecto intervienen uno o varios individuos u organizaciones, estando sus actividades íntimamente relacionadas. Del trabajo de ellos y de la correcta relación entre todos depende que el proyecto llegue o no a éxito (Cañizal, 1998).

En este sentido, Korten (1980) y también Trueba (1988) identifican dos unidades de relaciones. Una primera que engloba las relaciones entre los agentes más implicados en la redacción y ejecución del proyecto: promotor, proyectista, director de la ejecución de la obra y contratista. Una segunda que establece las relaciones entre los beneficiarios y la organización responsable de gestionar y explotar el proyecto.

Las relaciones entre la primera unidad, los beneficiarios y la organización será crítica durante el ciclo del proyecto. En los proyectos de desarrollo se requiere una gran sensibilidad por los aspectos sociales y un gran respeto por las capacidades humanas y la libertad de la población afectada.

2.1.3. Planes, programas y proyectos

Se ha comentado en el primer capítulo que el desarrollo de la gobernanza exige tiempo. Las intervenciones de la cooperación que apunten hacia este objetivo deben enmarcarse en un proceso lógico de aproximación formado por planes, programas y proyectos específicos.

Sin embargo, la naturaleza de la cualidad que desea desarrollarse, la gobernanza, reclama una conceptualización apropiada de lo que se entiende por planes o planificación. No cabe pensar en una planificación de estilo racional, que tiene por objetivo la optimización de los recursos escasos. Se trata de una planificación de carácter integral, donde se tiene en cuenta las condiciones sociales, económicas y ambientales. En este sentido, Friedmann y Cazorla (1995) proponen para los proyectos de desarrollo una planificación entendida como proceso dinámico que busca conectar el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público, de modo que la planificación no acaba con la formulación del plan, sino que empieza precisamente a partir de él. Por tanto, lo que se busca es establecer un proceso lógico a nivel nacional, regional y local de aproximación de las políticas a la realidad en tres etapas: plan, programa y proyectos.

El plan será el esquema para la acción. Un marco en el que se apoya una buena distribución de los recursos, de modo que todo proyecto de inversión, público o privado se enmarque dentro del esquema general de una planificación. Este esquema general determinará los

objetivos a alcanzar, y empleará unos instrumentos y unos recursos, al mismo tiempo que respeta las limitaciones que existan. En países con economías planificadas o con una planificación indicativa, los objetivos nacionales conforman unas directrices o políticas. Estas directrices se reflejarán luego en los llamados planes de desarrollo que programan y dirigen a medio plazo las inversiones públicas o privadas, de acuerdo con los objetivos nacionales (Trueba, 1982).

En el otro extremo de este proceso de planificación se ubican los proyectos de desarrollo: instrumentos para la producción de bienes y servicios (Trueba, 1982). Los programas sectoriales son un puente entre el plan de desarrollo y los proyectos concretos.

De esta forma, el plan establece los objetivos, que a su vez se desagregarán en sub-objetivos que deberán perseguir los programas concretos. Los programas a su vez requieren de los proyectos. Por lo tanto los proyectos se integran en los programas y éstos en los planes. De esta forma, el proyecto de desarrollo se constituye en la unidad mínima de inversión de la programación (Trueba, 1982).

2.1.4. La Planificación del Desarrollo de la Gobernanza

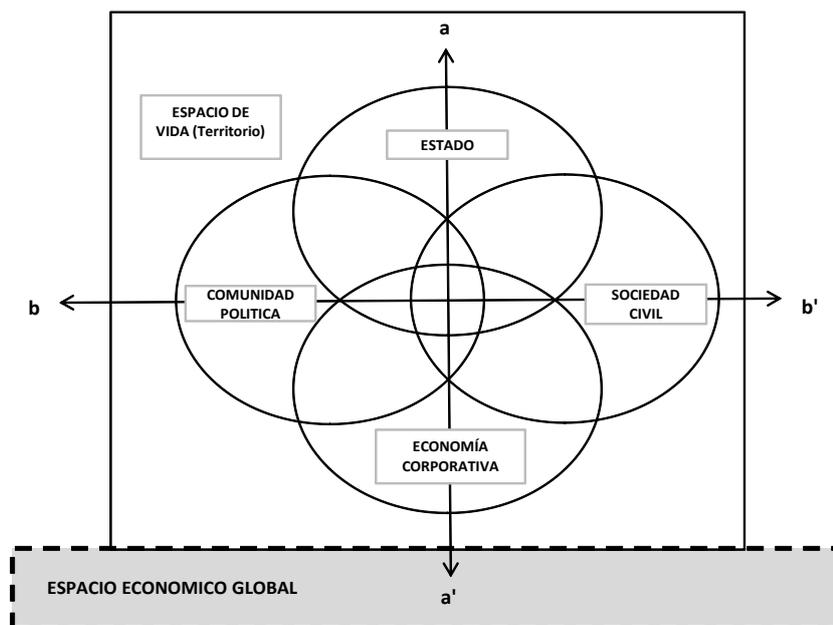
Como se ha mencionado en el primer capítulo, Plumptre y Graham (2000) proponen un esquema para representar las interrelaciones que caracterizan la gobernanza de una localidad. Estos autores asignan una esfera a cada uno de los actores sociales y representan el poder relativo de ellos en las decisiones sociales mediante el tamaño de dicha esfera. De este modo, Plumptre y Graham presentan una representación gráfica para reconocer el tipo de gobernanza que caracteriza un territorio, local, regional o nacional. Estos autores también proponen que los actores sociales pueden agruparse en cuatro grupos: el Estado, el sector empresarial, la sociedad civil y los medios de opinión pública. La representación de Plumptre y Graham se recoge en el primer capítulo de este trabajo.

Si se compara la gráfica de Plumptre y Graham (2000) con el gráfico de los Cuatro Dominios de la Práctica Social de Friedmann (ver Figura 1) (citado en De los Ríos & Salvo, 2007), es posible notar que existe una cierta semejanza conceptual. Las dos utilizan un territorio como escenario para representar la acción social. Además, ambas plantean las relaciones dentro de la sociedad como relaciones entre el poder del Estado, el sector empresarial y la sociedad civil.

Para De los Ríos y Salvo (2007), el esquema propuesto por Friedmann identifica formas de poder: estatal, social, económico y político. El poder estatal corresponde a las instituciones propias del Estado: ejecutivas, administrativas y judiciales. El poder social, a la sociedad civil. El poder económico, a las empresas y las instituciones financieras. Y el poder político, a las organizaciones políticas independientes y los movimientos sociales. En esta representación, el peso relativo en las decisiones de cada uno de estos actores se expresa también por el tamaño de las esferas.

A diferencia de lo propuesto por Plumptre y Graham, este esquema permite diferenciar la dimensión política del gobierno de su dimensión administrativa; y muestra que los medios de comunicación no son independientes de los actores sociales.

Figura 1
Los cuatro dominios de la práctica social, Friedmann, 1992



En consecuencia, el esquema utilizado por Friedmann para mostrar las diferentes aproximaciones de la práctica planificadora en el ámbito público ofrece también un modo para manifestar, de modo cualitativo, el desarrollo de la gobernanza en dicho territorio (Fontana & Yagüe, 2010). Cabe señalar que en este contexto, la gobernanza está definida como el conjunto de las interacciones políticas entre los distintos actores sociales, y se reconoce que gobernanza es sinónimo de participación y responsabilidad compartida sobre el bien público.

La aplicación de este modelo a las intervenciones de la Cooperación Internacional mostrará que existe desarrollo de la gobernanza, si la intervención promueve la participación de los actores sociales, y la interacción entre el Estado, el sector empresarial y las familias.

Como el tamaño de las esferas queda definido por el nivel de participación, se propone la siguiente escala: si no existe participación, el tamaño de la esfera es nulo; si la participación se considera escasa, por ejemplo, sólo durante la ejecución del proyecto, el tamaño de la esfera sería un tercio del total; si la participación es en varias partes del proyecto: diseño, ejecución o evaluación, pero no en todas ellas, el tamaño de la esfera sería dos tercios del

total; y si la participación es plena, se da durante el diseño, la ejecución y la evaluación del proyecto, el tamaño de la esfera sería el total.

De este modo, una representación con tamaños semejantes de las distintas esferas representaría una intervención que responde a una planificación que ha conseguido promover el desarrollo de la gobernanza local.

2.2. Perú como Destino de la Ayuda: Características Relevantes para la Gobernanza

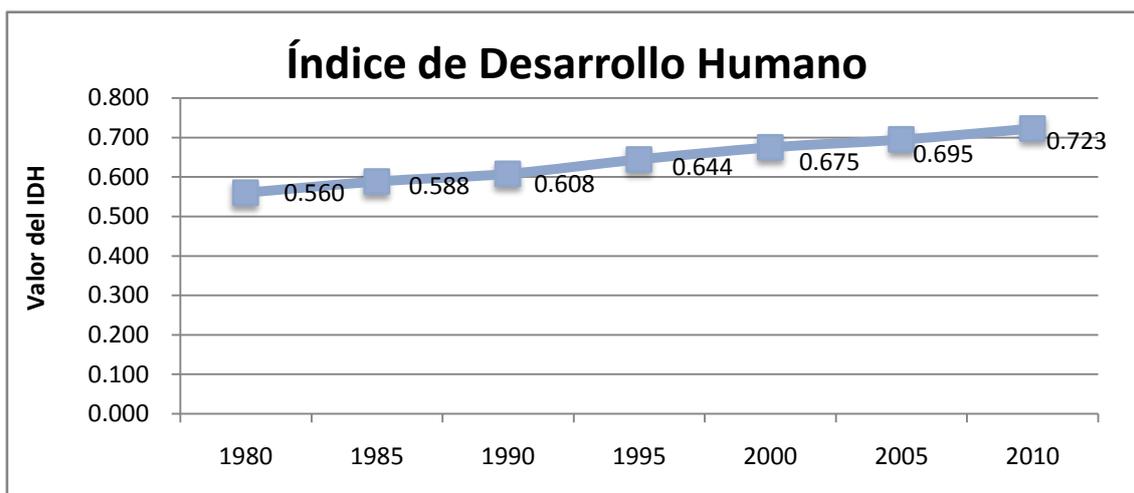
Antes de revisar los detalles de la Cooperación Internacional es conveniente hacer una descripción de Perú para comprender las circunstancias actuales de la gente a la que la cooperación para el desarrollo de la gobernanza pretende apoyar.

2.2.1. Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la evolución del Producto Bruto Interno per cápita (pbi/cápita)

En la base de datos del PNUD, se puede observar la evolución del IDH de Perú a partir de 1980, cada 5 años, hasta el 2010. La Figura 2 muestra que en los últimos 30 años hay un crecimiento constante de este índice, pasando de 0.560, en 1980, a 0.723, el año 2010. Hay que mencionar que este índice es el más alto registrado en los últimos 30 años. La variación del IDH sitúa a Perú dentro del conjunto de países con desarrollo humano alto, compartiendo en Latinoamérica este grupo con Uruguay, Argentina y Chile.

Figura 2

Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Perú



Fuente: PNUD

Elaboración propia

Fecha de acopio de datos: Enero 2011

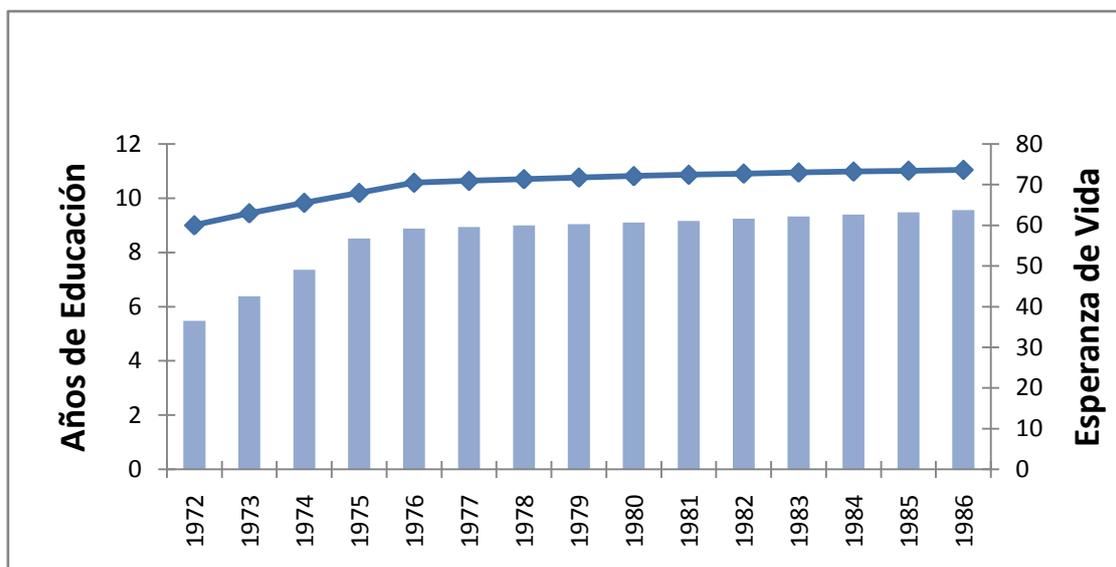
Las mejores calificaciones del IDH en Perú pueden explicarse por el fuerte y constante crecimiento del PBI del país en los últimos años: un aumento del PBI/cápita a tasas mayores al 5%. Esto último, se puede verificar en los datos del FMI o en Penn World Tables.

Pero además del crecimiento del PBI, la mejor calificación también se debe a la mejora de los otros indicadores que utiliza el IDH: la esperanza de vida al nacer y el número de años de educación en los mayores de edad.

La Figura 3 muestra la evolución en Perú de ambas variables. De tener una expectativa de vida al nacer de 60 años en 1980, se ha pasado a una de 74 años, en el 2010; del mismo modo, de 5.4 años de estudio en los mayores de 25 años, se ha pasado, en el mismo período a 9.6 años.

Figura 3

Evolución de la Expectativa de Vida al Nacer y del Número de Años de Estudio en Mayores de 25 Años en Perú



Fuente: PNUD

Elaboración propia

Fecha de acopio de datos: Enero 2011

2.2.2. Análisis de Otras Variables Socio-económicas Relevantes para la Determinación de la Gobernanza

Esta descripción de Perú se completa en este trabajo con el análisis de cinco variables, independientes entre sí, y que juegan un rol importante en la determinación de la gobernanza real. Estas variables son: las características actuales de la población, la evolución del desarrollo socioeconómico de los últimos años, los niveles de diversidad en la población, los niveles de confianza y la tradición política.

Las cinco variables se han detallado a partir de un estudio estadístico elaborado como parte del presente trabajo utilizando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) entre los años 2006 y 2010. El Anexo I recoge la metodología de trabajo de dicha investigación. El análisis de la tradición política también tiene en cuenta consideraciones de carácter histórico.

En primer lugar, las características de la población actual de Perú.

Distribución geográfica

El 70% de la población vive en el área urbana, y esta proporción se ha mantenido estable entre los años 2006 y 2010.

El 30% de la población se concentra en la ciudad de Lima, la capital del país. Un tercio de la población vive en la zona andina, mientras que el 23% se ubica en la franja costera del país. Sólo un 14% vive en la zona más extensa, la selva tropical. En los últimos cinco años, estas proporciones se han mantenido estables en el tiempo.

Edad

Un 33% de la población son menores de 16 años. Esta proporción viene disminuyendo desde el 2007. Poco más del 50% de la población tiene entre 16 y 60 años, y esta proporción se ha incrementado entre 2006 y 2010, salvo una ligera caída en el 2007. El resto de la población, un 17%, son personas mayores de 60 años, aunque este grupo gana más participación desde el 2007. El crecimiento de la población mayor a 60 años en el periodo 2007-2010 es, sin embargo, mayor que la disminución de la población más joven. Esto es acorde con el aumento en la esperanza de vida señalado anteriormente.

A nivel nacional, la proporción entre menores de 16 años, personas entre 16 y 60 años y las personas mayores de 60 años es: 2: 3: 1.

Sexo

La diferencia en los porcentajes de hombres y mujeres se ha incrementado en el período 2006-2010. El año 2010, hay dos puntos porcentuales de diferencia a favor de las mujeres.

Estado Civil

La mayor parte de la población es soltera: un 40%, aunque tiende a disminuir. Poco menos del 30% son casados, perdiendo un punto porcentual en el periodo 2006-2010. Hay una tendencia creciente en el porcentaje de los separados, divorciados y viudos, aunque sólo

suman un 12%. En este grupo, hay un incremento relevante del número de separados, que pasa del 5.6% el 2006 a un 6.9% el 2010.

Se ha incrementado considerablemente el número de convivientes, de un 18.7% a un 20.4%.

Por tanto, todo indica una disminución de la población soltera y, dentro de las familias, un mayor nivel de inestabilidad.

Educación

A nivel nacional, el 18% tiene una lengua materna distinta al castellano; la proporción de la población que no lee ni escribe ha disminuido en los cinco años de 16% a 14%; la población con educación superior completa, universitaria o técnica, se ha incrementado de 11% a 12% en el mismo período; la mayor proporción de la población tiene primaria incompleta, aunque esta proporción ha disminuido de 23% a 20% en el mismo periodo de tiempo.

En segundo lugar, la evolución del desarrollo económico.

Percepción de las familias

A nivel nacional, las familias perciben que su situación ha mejorado en los últimos cinco años. La población que consigue ahorrar ha aumentado de 6% a 10% en dicho período. Además, la proporción de familias que sólo consiguen equilibrar su presupuesto ha disminuido de 67% a 61% sobre el mismo período. Sin embargo, el 2008 hubo un incremento puntual en el porcentaje de hogares que se vieron obligados a endeudarse.

El porcentaje de familias que consideran que la localidad donde viven ha mejorado se incrementa en los últimos cinco años de 8% a 26%; y los que consideran que la situación familiar ha mejorado en ese período se incrementa de 8% a 20%. Asimismo, los que consideran que su situación familiar ha empeorado en el mismo período disminuyó de 20% a 16%. Finalmente, las familias que consideran que sus ingresos son inestables ha disminuido de 40% a 32%.

Mejora en los ingresos per cápita mensuales

El ingreso per cápita mensual se incrementa a nivel nacional en un 6% entre el 2006 y el 2009. En Lima Metropolitana, la mejora es del 5%; en la zona urbana a nivel nacional es del 6%; pero en la zona rural, a nivel nacional, la mejora es del 9%.

Calidad de las viviendas

Con relación a los materiales de las viviendas, el porcentaje de hogares que habita en viviendas con paredes de ladrillos de arcilla o bloques de concreto aumentó en los últimos cinco años de 47% a 51%; y el porcentaje de hogares con pisos de tierra disminuyó de 38% a 31% en el mismo período.

El porcentaje de familias que habitan en viviendas inadecuadas disminuyó de 9% a 7% y el

porcentaje de hogares sin servicios higiénicos disminuyó de 18% a 12%.

Acceso a servicios

En cuanto al abastecimiento de agua, a nivel nacional, en los últimos cinco años se ha incrementado el porcentaje de familias que cuentan con abastecimiento por red pública dentro de la vivienda: de 64% a 68%.

Los hogares donde al menos uno de los miembros tiene un equipo de telefonía móvil se incrementó en los últimos cinco años de 30% a 73%; y los hogares que utilizan gas para cocinar se incrementa de 56% a 69% en el mismo período.

En cuanto al servicio de salud, la proporción de los hogares que considera que un puesto de salud está cerca a su hogar se incrementó de 58% a 65% en los últimos cinco años.

En la actualidad, un 54% de la población atendida en un puesto de salud considera que la atención fue buena o muy buena.

En tercer lugar, niveles de diversidad.

En la distribución geográfica de la población

El 65% de la población que tiene menos de 16 años vive en el área urbana mientras que el 35% de esta población vive en el área rural. En los cinco años esta proporción se mantiene estable.

El 75% de la población que tiene entre 16 y 60 años vive en el área urbana mientras que el 25% de esta población vive en el área rural. En los cinco años esta proporción se mantiene estable.

En el área urbana la proporción entre menores de 16 años, personas entre 16 y 60 años y personas mayores de 60 años es: 2: 4: 1. En el área rural esta proporción es: 2: 2.5: 1.

Lima concentra el 42% de la población urbana, la zona costera, el 27% de esta población, la zona andina, el 21%, y la selva tropical, el 10%.

En cuanto a la población rural, la zona costera concentra el 12% de esta población, la zona andina, el 65%, y la selva tropical, el 23%.

La concentración de la población en el área rural tiende a disminuir, mientras que aumenta la concentración de la población en el área urbana.

En los niveles de educación

Como ya se ha mencionado, el 18% de la población nacional tiene una lengua materna distinta al castellano y la proporción de la población que no lee ni escribe es del 14%. Sólo el 12% de la población tiene educación superior completa, universitaria o técnica, el 20% tiene educación primaria incompleta y un 19% educación secundaria completa.

En los usos y servicios

Un 69% de la población utiliza gas para cocinar, un 32% utiliza aún leña.

Un 51% de la población tienen viviendas con paredes de ladrillo o bloques de concreto mientras que un 34% de la población tiene viviendas con paredes de adobe o tapial. De igual forma, mientras un 44% de los hogares tiene pisos de cemento, existe aún un 31% de los hogares que tienen piso de tierra. Por último, mientras un 68% de la población tiene abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, un 13% de los hogares se abastecen de río o acequia.

Por costumbres

El 63% de la población nacional se identifica con el departamento, la provincia, distrito o centro poblado del que proceden. Sólo el 12% de la población nacional se identifica con su comunidad campesina o indígena. Sin embargo, en el área rural, el porcentaje de la población que se identifica con su comunidad campesina o indígena asciende al 33%. Este porcentaje es aún mayor en la zona andina rural, donde el 38% de la población se identifica con su comunidad campesina o indígena. En el caso de la selva rural, este porcentaje es 25%.

En cuarto lugar, niveles de confianza.

El análisis de la encuesta del año 2006 sobre el nivel de confianza de la población en los Gobiernos Regionales arroja que el 75% de la población a nivel regional no confía en sus gobernantes. Este número es más crítico en la zona andina urbana, donde el 85% de la población no confía en sus gobernantes regionales.

A nivel nacional, en los últimos cinco años, el nivel de desconfianza de la población en sus gobernantes, tanto provinciales como distritales, se mantiene en un 75%.

Sin embargo, en la zona andina, tanto en la zona urbana como en la rural, el nivel de desconfianza absoluta en el gobierno provincial se ha incrementado en los últimos cinco años, pasando de 30% a 40%. En esta misma zona, la desconfianza absoluta en el gobierno distrital ha pasado, en el mismo período, de 33% a 39%.

Sólo el 3% de la población a nivel nacional considera que los políticos se preocupan de los problemas de la población. En el caso de la zona andina urbana y en Lima Metropolitana, este porcentaje cae a 2%. El 42% de la población nacional considera que los políticos no cumplen lo que prometen. Este porcentaje se incrementa en la zona costera, tanto urbana como rural, a un 50% de la población.

Un 30% de la población nacional considera que los políticos trabajan para su conveniencia personal. En todas las zonas del país esta percepción negativa ha disminuido en los últimos cinco años de un 50% de la población a un 30%.

Sólo el 17% de la población considera que los políticos son corruptos. Este porcentaje se incrementa a 20% en el área urbana.

En quinto lugar, la tradición política.

En cuanto a la preferencia del tipo de gobierno, la Encuesta Nacional de Hogares arroja

una evolución de 76% a 79% por un gobierno democrático. Esto significa que al año 2010, un 20% de la población considera que sería mejor un gobierno autoritario o militar. El análisis por zonas permite identificar que la preferencia en la zona rural por un gobierno autoritario ha caído de 36% a 22%, mientras que en la zona urbana se mantiene en un 20%.

A nivel nacional, el 80% de la población considera que hay poca o nada de igualdad frente a la ley. Sin embargo, este porcentaje se incrementa a 85% cuando se analiza sólo la población urbana. El porcentaje más elevado de la población que considera que no hay nada de igualdad frente a la ley se presenta en Lima Metropolitana: el 43% de la población.

A nivel nacional, un 66% de la población considera que hay insuficiente libertad de expresión. Este porcentaje se incrementa en la población urbana, donde el 75% de la población considera que hay insuficiente libertad de expresión.

En cuanto a la libertad política, un 46% de la población de Lima Metropolitana considera que hay bastante o suficiente libertad política. En el resto de la zona urbana del país, un 40% opina lo mismo. En la zona rural, el porcentaje de la población que no se pronuncia es demasiado alto.

Asimismo, el porcentaje de la población a nivel nacional que considera que las elecciones políticas no son lo suficiente libres y transparentes se ha incrementado de 55% a 68% en los últimos cinco años. En la población urbana, este porcentaje se ha incrementado de 56% a 72% en el mismo período de tiempo.

En la definición de variable tradición política, otro aspecto relevante es el fuerte centralismo del país. Lima, la capital, congrega el 30% de la población nacional y una parte considerable de la economía. La diferencia con el resto de las regiones es de tal magnitud, que para no distorsionar los resultados regionales en el análisis de las variables examinadas, se tuvo que tratar a la ciudad de Lima como una región adicional.

Este centralismo ha caracterizado la evolución de la nación desde la época colonial. Víctor Andrés Belaunde considera que si no se hubiera dado, el país no hubiera conformado una nación sino varias. A su juicio, la geografía del país es tan diversa y difícil, que de no mediar esta tradición política hubieran cristalizado varias naciones más pequeñas en el territorio de Perú.

De todo lo expuesto puede concluirse que Perú es un país con un desarrollo económico relevante en los últimos años; es un país de una fuerte diversidad en usos, costumbres, niveles de educación y acceso a servicios; tiene un fuerte centralismo político; y es una nación que tiene niveles de confianza en sus autoridades políticas, democráticamente elegidas, bastante bajos.

2.3. La Cooperación Internacional en Perú

2.3.1. El Contexto Internacional: la Preocupación por la Eficacia de la Ayuda

Reconociendo que la ayuda oficial para el desarrollo juega un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiamiento del desarrollo, especialmente en aquellos países con menor capacidad para atraer la inversión privada directa (UNO, 2002), las diversas Cumbres Internacionales, en los últimos años, señalan su preocupación por la eficacia de la ayuda para el desarrollo: no hay proporción entre la ayuda utilizada y los resultados obtenidos (UNO, 2005).

En dichos eventos, se ha señalado que los diversos Estados y los organismos internacionales no se han preocupado por establecer mecanismos para corregir ineficiencias e ineficacias. Que ha faltado evaluación y seguimiento; que la coordinación entre los donantes ha sido pobre, dando el caso de duplicación de esfuerzos; que ha faltado apropiación del país receptor: una falta de coherencia con las estrategias nacionales de desarrollo. Por ejemplo, en la Cumbre de Roma se mencionó que “las prácticas de los donantes no siempre coinciden con los sistemas y prioridades nacionales de desarrollo: con sus ciclos de planificación de presupuestos, programas y proyectos; y con los sistemas de gestión del gasto público y la administración financiera” (UNO, 2003, p. 1).

La Declaración de París y la Cumbre de Accra han insistido especialmente en la necesidad de una mayor apropiación del país receptor. En ambos eventos se ha reclamado que el desarrollo debe ser liderado desde el ámbito público, y que, por tanto, deben cambiarse algunos modos de gestionar los recursos. Sin embargo, las Cumbres no se han manifestado sobre un co-financiamiento de las actividades de la cooperación. El co-financiamiento es una señal positiva del interés de la apropiación del país receptor.

La Cumbre de Accra (UNO, 2008) también ha sugerido la promoción de asociaciones en las que participen el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la Cumbre ha hecho suyo de modo implícito la opinión que el desarrollo es de las personas. No sólo es un problema de estructuras, sino de interacciones entre los distintos actores sociales. El desarrollo se alcanza cuando estos actores convergen en la búsqueda del bien común, a través de la solución de un problema o el aprovechamiento de una oportunidad.

No debe olvidarse el principio de subsidiariedad, que reclama un espacio para los distintos actores sociales en la responsabilidad de las soluciones a los problemas sociales y también a la generación de oportunidades. Al Estado le corresponde establecer políticas para la gestión pública, pero el propio desarrollo exige una participación de todos los miembros de la sociedad en las actividades necesarias. El concepto de gobernanza propuesto en esta investigación deja en evidencia esta realidad.

Desde la perspectiva de la preocupación por la eficacia de la ayuda, Manning y Hradsky (2008) también señalan otro riesgo: que la ayuda internacional obedezca sólo a intereses del donante. La Declaración de París (UNO, 2005) ha pedido a los países donantes que alineen la ayuda a las prioridades de los países socios, y les ha demandado una actuación con coherencia con dichas prioridades.

La Agenda de Accra (2008) ha recordado también la necesidad de iniciativas de seguimiento y evaluación.

En consecuencia, los eventos internacionales están empujando a que la planificación de la ayuda al desarrollo se caracterice por: una estrategia nacional de la cooperación, una amplia participación social y una evaluación de los resultados.

Perú se adhirió en el año 2007 a la Declaración de París. Desde entonces ha tomado una serie de medidas para hacer más eficiente la ayuda internacional.

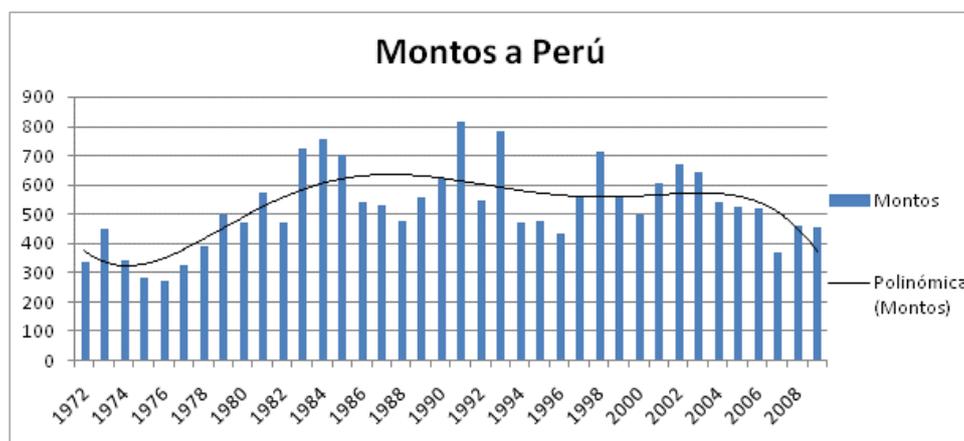
2.3.2. Perú como Receptor de la Cooperación Internacional

Partiendo de la misma base de datos de OCDE, puede observarse la evolución de los montos que ha recibido Perú a lo largo del período mencionado. (Ver Fig. 4). Los años 1983, 1991, 1993, 1998 y 2002 corresponden a ingresos peculiares de la cooperación internacional al Perú. En los últimos años, lo que se observa es una disminución de la ayuda, a la par que la economía peruana ha tenido grandes crecimientos.

La posición de Perú para la cooperación internacional ha pasado de estar fluctuando entre los puestos 20 a 40, hasta el año 2006, a estar alrededor del puesto 60 en los últimos tres años.

Figura 4

Montos de la Cooperación Internacional que han llegado a Perú



Fuente: OECD

Elaboración propia.

Fecha de acopio de datos: Enero 2011

Monto en: US\$ MM (constantes 2008)

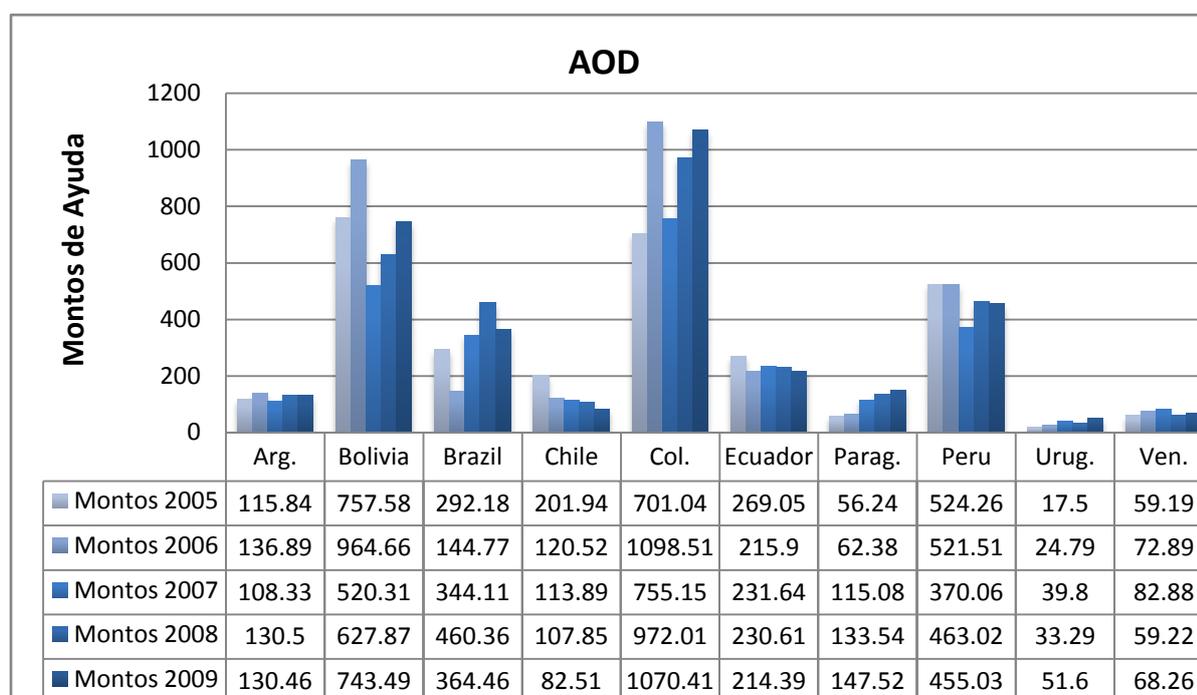
Comparando Perú con el resto de países de América Latina, puede verse que a Perú, históricamente, sólo Bolivia lo ha superado como receptor de la ayuda internacional. Sin embargo, en los últimos cinco años, la ayuda recibida por Colombia, ha superado incluso a la recibida por Bolivia (Ver Fig. 5). En el año 2010, Colombia ha recibido el doble de la cooperación que Perú.

2.3.2.1. Análisis Comparativo de Países con Perfiles de Desembolsos de la Cooperación Internacional Semejantes a los de Perú

Utilizando la base de datos de la OCDE, puede observarse que hay algunos países que tienen un perfil de la ayuda de la cooperación, recibida desde 1972, semejante a Perú. Para determinar las semejanzas, el criterio fue obtener el promedio de los montos recibidos por cada país desde 1972 hasta 2009. Se descartaron los países que tenían una variación con relación al promedio correspondiente a Perú mayor a 130 millones de dólares americanos (constantes 2008). Se encontró la desviación estándar por país, a la vez que se calculó el promedio para los últimos 5 años. Se descartó a los países que tenían un valor mayor a 200 millones de dólares en su desviación estándar y que además se alejaban en más de 130 millones de dólares del promedio de Perú en los últimos 5 años. Los países que cumplen estas condiciones son Argelia, Níger, Túnez y Honduras. Este último tiene una desviación ligeramente mayor a la establecida. Ver Figura 6.

Figura 5

La Cooperación Internacional en Latinoamérica



Fuente: OECD. Elaboración propia

Monto en: US\$ MM (constantes 2008). Enero 2011

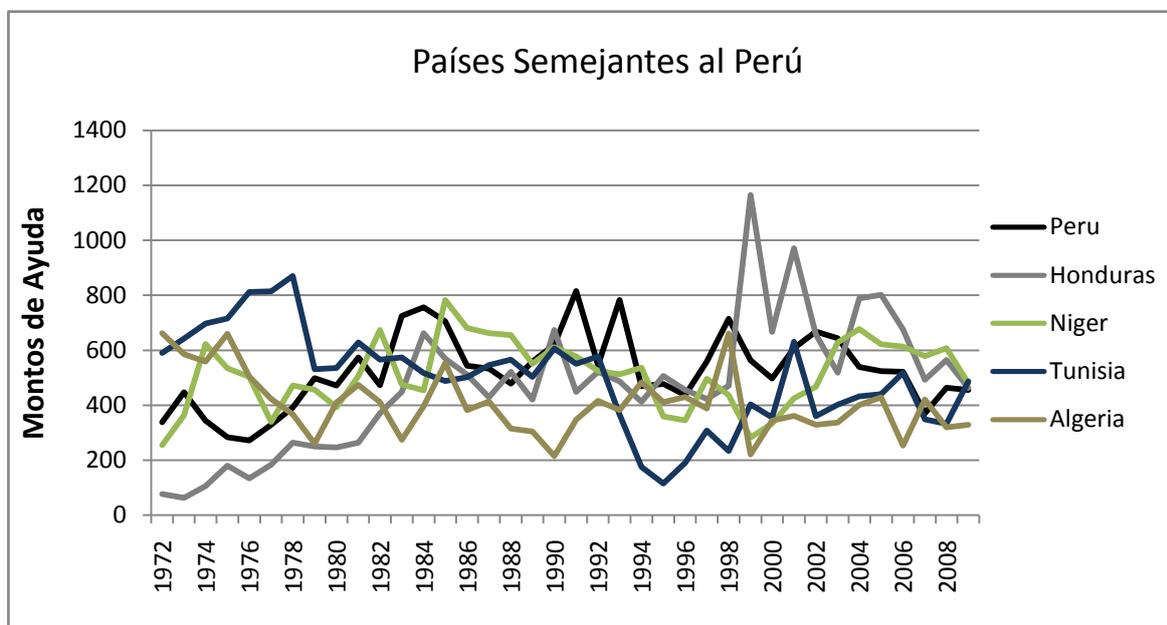
En la Tabla 1 se puede observar una comparación entre el tamaño de la población y de la superficie de estos países respecto al Perú. En la Figura 7 se puede observar las diferencias entre la evolución de los IDH.

Tabla 1
Comparación en Superficies y Población de Países con Montos de Cooperación Internacional Semejantes a los de Perú

| País | Superficie (Km2) | Población |
|----------|------------------|------------|
| Perú | 1,285,215.60 | 30,165,000 |
| Argelia | 2,381,740 | 34,800,000 |
| Túnez | 163,610 | 10,175,014 |
| Honduras | 112,492 | 8,144,000 |
| Níger | 1,267,000 | 15,306,252 |

Fuente: OECD. Elaboración propia. Fecha de acopio de datos: Enero 2011

Figura 6
Perfil de la Ayuda Recibida por la Cooperación Internacional

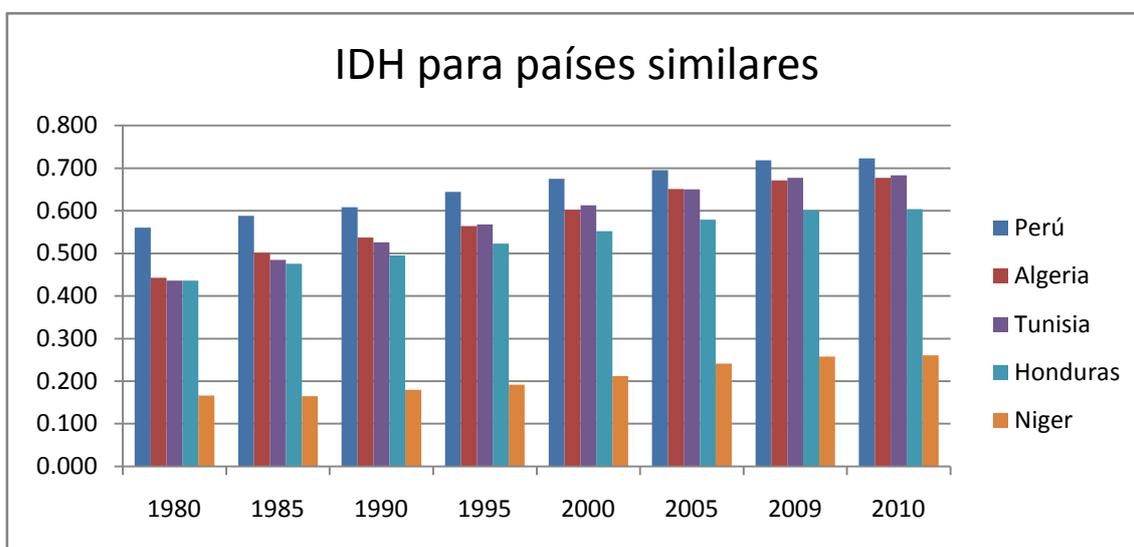


Elaboración propia

Monto en: US\$ MM (constantes 2008)

Fecha de acopio de datos: Enero 2011

Figura 7
Índice de Desarrollo Humano



Fuente: PNUD

Elaboración propia

Fecha de acopio de datos: Enero 2011

Níger es un país extremadamente pobre cuyo IDH ha pasado de 0.166, en 1980, a 0.261, en el 2010; aumentando 95 puntos porcentuales y ocupando el puesto 167 de un ranking de 169 países en el año 2010. Teniendo en cuenta que su IDH es bastante bajo, un aumento de 95 puntos es mínimo. La superficie del país es semejante a la de Perú, sólo 18,215.6 Km² más pequeño, pero su población es 17 millones menor a la de Perú. Más de tres cuartas partes de su territorio se encuentran en el desierto de Sahara, y son muy difíciles de habitar. Níger ha tenido un PBI per cápita de apenas 711 dólares americanos el 2009, ubicándose entre los 5 países con menores ingresos per cápita del mundo. Este PBI/cápita ha aumentado sólo en 200 dólares desde 1990. Las principales actividades económicas del país son la ganadería o pastoreo y la extracción de uranio. Este último es exportado directamente a Francia, país con grandes inversiones en minas. En general, Níger depende mucho de Francia, país con el que realiza el mayor intercambio comercial, y el destino de más del 40% de sus exportaciones.

Honduras es un país centro-americano con una superficie de sólo 112,492 Km² y una población de 6'071,200 habitantes. Su PBI/cápita fue el 2010 de 4,344.10 dólares americanos. Durante los años 2004 y 2005, tuvo fuerte crecimiento económico, pero últimamente ha caído por la situación política que atraviesa. El 28 de junio del 2009, el presidente Manuel Zelaya fue expulsado del país. Lo reemplaza Roberto Micheletti, quien en el 2010, convoca a elecciones siendo elegido Porfirio Lobo. El país está dividido tanto

social como políticamente y tiene necesidad de establecer un ambiente propicio para recuperar el comercio perdido. El IDH de Honduras ha aumentado 168 puntos porcentuales (5 más que Perú) entre 1980 y el 2010, año donde registró 0.604. Su PBI/cápita es de 4,344 dólares; ha crecido significativamente, y está cerca de duplicar el monto que registró en 1990.

Túnez es un país nor-africano con salida al mar mediterráneo con una superficie de 163,610 Km², mucho más pequeño que Perú. Cuenta con una población de 10 millones de habitantes. Las actividades económicas de su economía son muy parecidas a las de Perú: la agricultura, la minería y la energía. Su PBI/cápita es de 9,154.06 dólares americanos y el promedio de años de educación de los adultos es de 5 años. En los últimos años se han presentado disturbios que obligaron al presidente Zine El Abidine Ben Ali ha convocar elecciones en el año 2014. Pero, posteriormente, el 14 de enero de 2011, los disturbios lo llevaron a abandonar el país y dejar su cargo en manos del primer ministro, el mismo que fue sustituido al día siguiente por el presidente del parlamento Fouad Mebazaa. Actualmente, este último es el presidente interino de Túnez hasta las próximas elecciones presidenciales.

El IDH de Túnez ha pasado de 0.436, en 1980, a 0.683 en el 2010, aumentando 247 puntos porcentuales (84 puntos más que Perú) en 30 años. Su PBI/cápita se ha incrementado fuertemente desde 1990, casi triplicando el valor registrado aquel año (muy parecido a lo que ha ocurrido en Perú).

Argelia es un país con una superficie de 2'381,741 Km² y una población de 34 millones de habitantes. Si bien tiene casi el doble de tamaño que Perú, su población no excede en mucho a la peruana: al igual que Níger, posee muchas zonas desérticas. Su PBI/cápita ha sido de 6,884.79 dólares americanos, en el 2009, y las principales actividades económicas, al igual que Túnez y Perú, son la agricultura, la minería y el petróleo, como fuente de energía. Posee un régimen de república presidencial, donde se llama a elecciones cada cinco años. El actual presidente es Abdelaziz Bouteflika quien ha sido reelegido en el 2004 y 2009. Su IDH ha aumentado de 0.443, en 1980, a 0.677, en el 2010; una subida de 234 puntos porcentuales. Su PBI/cápita también ha aumentado con relación al registrado en 1990, pero el incremento no ha sido tan fuerte como el de otros países. La ayuda internacional se ha mantenido en los últimos años.

En comparación con estos países, a pesar de tener desarrollos económicos semejantes, la mayor estabilidad política del país lo convierten en un destino atractivo para la Cooperación Internacional: los programas de consolidación de esta ayuda son mayores. De otro lado, las fuertes diferencias en los niveles de ingreso y en el acceso a los servicios que aún existen en el país, contribuyen también en esta atraktividad.

2.3.2.2. Los Canales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Perú

La Cooperación Internacional para el desarrollo en Perú se divide en tres grandes rubros: Cooperación Financiera Reembolsable, Cooperación Internacional no Reembolsable y Ayudas Humanitarias.

Cooperación Financiera Reembolsable

Son préstamos a tasas bajas y plazos largos cuyo fin principal es financiar obras públicas. Las intervenciones suelen ser proyectos de inversión pública, tanto en programas del Estado, como también infraestructura social y productiva. También apoyan programas de mejora del funcionamiento de las instituciones públicas, de la sociedad civil y privada. El banco de proyectos lo gestiona el Ministerio de Economía y Finanzas, el encargado de fiscalizar esta modalidad de la ayuda. Las fuentes cooperantes son: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Japan Bank for International Cooperation (JBIC), KfW Bankengruppe, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) entre otros. En el caso de inversiones públicas, los proyectos deben cumplir los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Cooperación Internacional no Reembolsable

Es la cooperación que brindan los países desarrollados con carácter de donación. Está orientada principalmente al fortalecimiento organizacional de la población objetivo, apoyando proyectos de desarrollo socio-económico y desarrollo sostenible, aunque también puede ayudar a la Cooperación Financiera Reembolsable, complementando los esfuerzos del Estado, como medio para promover el desarrollo integral de determinada población. Ordinariamente, se enfoca en programas para el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento institucional y la promoción de actividades productivas. El ente rector de esta modalidad de la cooperación es la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), a través del Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional no Reembolsable.

Según el tipo de canal por el que llega la Cooperación Internacional no Reembolsable, también puede clasificarse como: Ayuda Oficial o Ayuda Directa

La Ayuda Oficial

Es la ayuda que llega a través de las fuentes oficiales, es decir, gobiernos u organismos multilaterales. En el caso de la Cooperación No Reembolsable (CTI), el ente encargado de canalizar la demanda oficial para presentarla ante la Cooperación Oficial, previo proceso de negociación es APCI. Las entidades públicas, ministerios, gobiernos regionales, organismos constitucionalmente autónomos, poderes del Estado son quienes preparan los programas o proyectos que representan la demanda oficial. Estos proyectos deben cumplir los requisitos establecidos por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, en el caso de comprender

inversiones; pero sobre todo, las intervenciones han de ser sostenibles, rentables y estar comprendidas en el marco de la Política Nacional de Cooperación Internacional y las políticas nacionales, regionales y locales. Con esta cartera de programas y proyectos, APCI acude a las fuentes oficiales de ayuda, bilateral, cuando se trata de gobiernos: Embajadas, Agencias de los distintos países y de la Unión Europea; y multilateral, cuando se trata de organismos internacionales: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros.

La Ayuda Directa

Es la ayuda gestionada directamente por entidades públicas o privadas sin fines de lucro ante fuentes directas de la Cooperación Internacional. Por este canal se presentan proyectos focalizados a nivel de caseríos, comunidades campesinas, distrital, provincial y otros. Esta ayuda no es gestionada por APCI, pero las entidades que hayan recibido algún tipo de cooperación deben informar anualmente a APCI de los programas y proyectos que tienen en ejecución.

Las fuentes directas son autónomas, por tanto, establecen su ámbito geográfico y temático de apoyo. Tienen además sus propios formatos y requisitos para la recepción de proyectos.

Los fondos y programas pueden ser:

Fondo Contravalor (Perú-Japón, Perú Alemania); Fondo Italo Peruano; Fondo de Iniciativas Locales: FCIL, FONCEP, FIG III, FPRSPPP, fondos de la Embajada de Canadá; APC, fondos de la Embajada de Japón; Programa de Micro-intervenciones de la Embajada de Bélgica; Jefe de la Misión HOMF de la Embajada de Nueva Zelanda, entre otros.

Programas de Cooperación Técnica de Organismos Multilaterales: BM; BID, Programa FOMIN; y CAF.

Cooperación entre comunidades territoriales autónomas peruanas y extranjeras, como el caso de hermanamiento entre ciudades con España, Alemania, Italia, Francia, Canadá, entre otros.

Programas descentralizados de la Unión Europea: URBAL, ALFA, ALBAN.

Cooperación no gubernamental privada: a través de las ENIEX, un ONG extranjera inscrita en APCI y con oficina en Perú; una ONG extranjera que apoya desde su país de origen, no inscrita en APCI, pero que opera a través de una ONG local inscrita en APCI.

Ayuda humanitaria

Son recursos de diversos países cuyo fin no es el desarrollo, sino servir de ayuda ante algún tipo de desastre, como un terremoto o un tsunami: acciones asistenciales y de emergencia.

Sigue un programa especial y no distrae recursos de las otras formas de cooperación, la Cooperación Reembolsable y la Cooperación no Reembolsable. El ente responsable de este tipo de cooperación es el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), a través del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

2.3.3 Perú como Gestor de la Cooperación Internacional

En el año 1992, se da el primer reglamento de la Cooperación Internacional no reembolsable, que también contemplaba el trabajo de instituciones privadas, como las ONGD y las ENIEX. En el año 2002, se crea la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el marco legal para la Cooperación Técnica Internacional. Luego, en el 2006, Perú se adhiere a la Declaración de París, y se crea el Sistema Nacional Descentralizado para la Cooperación, que está integrado por casi todas las unidades orgánicas responsables de la Cooperación Internacional no Reembolsable (CINR) y que determina el modo como deben actuar las instituciones en el ciclo de la cooperación, incluyendo ONGD y ENIEX con oficina en Perú.

Finalmente, en el 2007, se aprueba la Política Nacional de la Cooperación Internacional No Reembolsable, suscrita por el presidente de la República y que obliga a todas las entidades que operan en Perú.

En consecuencia, en Perú se ha implementado una política para la coordinación de la ayuda internacional, respondiendo así a la preocupación por la eficacia de esta ayuda. Esta política se ha limitado, sin embargo, a la Cooperación no Reembolsable. La Cooperación Reembolsable se gestiona directamente desde el Ministerio de Economía y Finanzas, el organismo nacional que debe fijar las políticas económicas del país.

2.3.3.1. La Política Nacional de la Cooperación No Reembolsable

El organismo nacional encargado de la coordinación de la ayuda internacional es la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) un organismo público descentralizado del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuenta con presupuesto y administración propia que se encarga de regular la Cooperación Internacional no Reembolsable o Cooperación Técnica Internacional. Sus acciones están contenidas en el marco de la Declaración del Milenio y la Agenda de ACCRA.

Como consecuencia, APCI elaboró en setiembre de 2006 el documento que el año siguiente sería promulgado por el Presidente de la República como la Política Nacional para la Cooperación Internacional.

El objetivo de esta política es brindar unidad, orientar y dar coherencia a la Cooperación Internacional en Perú. El documento se divide en cuatro partes: el marco general de la política; los principios fundamentales que Perú propone para orientar las intervenciones de la cooperación; los objetivos y prioridades para la cooperación internacional; y unas observaciones finales.

Los principios que rigen la política nacional de Cooperación Internacional, inspirados en la Declaración de París, se recogen en la Tabla 2.

2.3.3.2. Las Prioridades de la Política Nacional de la Cooperación No Reembolsable

Las prioridades de la Política Nacional de Cooperación Internacional no Reembolsable se desprenden de la Política Nacional de Desarrollo, expresada tanto en documentos de escala nacional y acuerdos internacionales a los que Perú se ha adherido, como también en las políticas de ámbito regional y sectorial. Recién en el año 2011, se ha aprobado un Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Bicentenario.

Las prioridades se definen en dos planos: en primer lugar, el carácter temático; en segundo lugar, el carácter territorial.

Las prioridades temáticas

Los cuatro ejes temáticos prioritarios para la Cooperación Internacional en Perú son: Seguridad Humana, Institucionalidad, Desarrollo Humano y Competitividad Sostenible. La relación lógica entre estas áreas es: una Seguridad Humana, permite un Desarrollo Humano y una Institucionalidad. Y estas dos áreas son el soporte de una Competitividad Sostenible.

En el marco de estas áreas, la Política Nacional de Cooperación Internacional distingue doce objetivos estratégicos. La tabla 3 recoge dichos objetivos.

A su vez, estos doce objetivos estratégicos se detallan en 86 objetivos específicos. En la tabla 4 se recogen los objetivos específicos que corresponden al objetivo estratégico lograr un estado democrático, transparente y eficiente.

Perú se ha impuesto como meta que el 50% de la Cooperación no Reembolsable se oriente a algunas de estas áreas temáticas. La mayor proporción de esta cooperación debe orientarse para complementar y brindar al Estado capacidades para: garantizar la seguridad humana y fomentar la competitividad sostenible.

En este sentido, como primer eje, se prioriza la intervención de la Cooperación Internacional no Reembolsable para promover el acceso universal al agua potable, con énfasis en la vigilancia y el control de la calidad para consumo humano. Como segundo eje, se prioriza la intervención de la cooperación para impulsar el fortalecimiento de la competitividad nacional y la creación de oportunidades laborales sostenibles en un contexto descentralizado.

Tabla 2

Principios de la Política Nacional de Cooperación Internacional

| |
|---|
| <i>Liderazgo</i> |
| La responsabilidad en la definición de las estrategias de desarrollo corresponde al país. De allí que le corresponda la conducción de la oferta de la cooperación hacia las áreas y los territorios que considere de mayor prioridad. Pide a las fuentes cooperantes que asuman las pautas establecidas por las estrategias nacionales. |
| <i>Complementariedad</i> |
| La cooperación internacional no debe entenderse como una actividad paralela, sino complementaria a los esfuerzos del Estado. |
| <i>Transparencia</i> |
| Las fuentes cooperantes y el Estado deben compartir la información y la rendición de cuentas ha de ser mutua y transparente. El Estado tiene además la obligación de facilitar el acceso y la divulgación de esta información. |
| <i>Sostenibilidad</i> |
| Todas las intervenciones de la cooperación internacional deben ser sostenibles en el tiempo. Los desembolsos de la ayuda deben corresponder a los cronogramas establecidos; y todas las fuentes involucradas aseguran los recursos comprometidos. |
| <i>Búsqueda de resultados eficaces</i> |
| Las intervenciones deben buscar metas comprobables. |
| <i>Eficiencia</i> |
| Las acciones y los recursos deben dirigirse hacia los fines de lo forma más eficiente. Una recomendación que se hace es que las fuentes concentren sus acciones en aquellas áreas donde posean más ventajas competitivas y cuenten con mayor experiencia. |
| <i>Focalización de la ayuda</i> |
| Para maximizar su impacto, las intervenciones deben dirigirse hacia territorios y áreas temáticas definidas. |

Fuente: APCI

Elaboración propia

El 15 de abril de 2011, en la XIX reunión del Comité de Coordinación Multisectorial de APCI se presentó una propuesta para modificar la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, agregando un nuevo eje estratégico: Recursos Naturales y Gestión Ambiental. La razón de esta modificación es el crecimiento de la cooperación internacional

en temas ambientales; la inclusión de un eje sobre medioambiente en el plan Bicentenario, el nuevo plan de desarrollo nacional, y la reciente creación del Ministerio de Ambiente.

Tabla 3
Los Doce Objetivos Estratégicos

| |
|--|
| Seguridad Humana |
| Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo. |
| Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica. |
| Eliminar toda clase de exclusión y discriminación (transversal). |
| Institucionalidad |
| Lograr un estado democrático, transparente y eficiente. |
| Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz. |
| Apoyar el proceso de descentralización (transversal). |
| Desarrollo Humano |
| Asegurar el acceso universal a una educación de calidad. |
| Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable. |
| Competitividad Sostenible |
| Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos. |
| Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente. |
| Desarrollar la ciencia y la tecnología en el país. |
| Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial. |

Fuente: APCI

Elaboración propia

Las Prioridades Territoriales

La prioridad territorial se ha establecido a partir de los resultados del Censo Nacional de Hogares 2007 y la focalización distrital que señala la Estrategia Nacional CRECER.

Según esta prioridad, un porcentaje significativo de la cooperación negociada debe destinarse a los 10 departamentos con mayores índices de pobreza.

De otro lado, como la población con mayor vulnerabilidad requiere una atención urgente en temas esenciales para la vida y el desarrollo integral, este criterio de prioridad territorial se complementa con la focalización distrital definida por la Estrategia Nacional Crecer.

En base a esta doble focalización temático-territorial, se ha estableció que en las zonas menos desarrolladas del país, se deben priorizar las intervenciones en las temáticas estratégicas de Seguridad y Desarrollo humano. En las zonas con mayor desarrollo, se

deben priorizar los proyectos y programas en las áreas temáticas de Institucionalidad y Competitividad Sostenible.

Tabla 4
Objetivos Específicos para Lograr un Estado Democrático, Transparente y Eficiente

| |
|--|
| Erradicar la corrupción de la administración pública y promover la ética y transparencia. |
| Reformar la administración pública para garantizar un Estado eficiente. |
| Desarrollar las capacidades técnicas y de gestión del sector público. |
| Asegurar la estabilidad política en el marco de un planteamiento estratégico nacional. |
| Asegurar la libertad de expresión, libertad de prensa y acceso a la información pública. |
| Ampliar los mecanismos de concertación, representación y participación ciudadana. |
| Preservar y fomentar la identidad nacional y su patrimonio. |
| Desarrollar una política exterior basada en los intereses del Perú, considerando la promoción de la democracia, los derechos humanos y el respeto al orden jurídico internacional. |

Fuente: APCI

Elaboración propia

2.3.3.3. Los Planes Anuales de la Cooperación No Reembolsable

La gestión de APCI también cuenta con planes anuales para la Cooperación No Reembolsable. Los planes anuales son ajustes del plan de largo o mediano plazo formulado para la Cooperación Internacional, de modo que siempre se cuenta con una herramienta actualizada para orientar las intervenciones en todo el país.

En el Plan anual de la cooperación 2010, un 31% de la cooperación se prioriza en Institucionalidad; otro 31% en Competitividad Sostenible; un 19% en Seguridad Humana y un 19% en Desarrollo Humano. Esta distribución obedece al cálculo que efectúa APCI sobre la inversión del Estado Peruano, a través de sus diferentes programas.

De otro lado, el Plan anual de la cooperación 2010 prioriza las intervenciones territoriales en los siguientes departamentos: Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Puno, Huánuco, Cajamarca, Pasco, Cuzco, Amazonas y Loreto. También recomienda priorizar las iniciativas

en los 1,119 distritos con mayor pobreza en el país. A estos distritos se destinan de modo especial las intervenciones en Seguridad Humana.

2.2.3.4. Reflexiones sobre la Gestión de la Cooperación Internacional en Perú

En Perú, no hay una estrategia de la Cooperación Internacional. No existe una coordinación entre los dos canales principales de la ayuda internacional.

En la Cooperación No Reembolsable, existe una prioridad territorial y también una prioridad temática. Además, existe una estructura encargada de la coordinación de las iniciativas oficiales, que a través de un organismo central canaliza las demandas que se desarrollan en las distintas regiones a través de las oficinas descentralizadas de la cooperación.

La existencia de este marco político para la Cooperación Internacional no Reembolsable con definiciones para la prioridad de temas y territorios, con planes anuales para orientar este tipo de cooperación, y con una agencia que se ocupa de coordinar gran parte de la ayuda que recibe el país, puede dar la impresión que la gestión de la cooperación en Perú no tiene ningún reto adicional.

Sin embargo, a este esquema de coordinación escapan las ayudas oficiales que los países donantes gestionan a través de las ONGs y ENIEXs de sus propios países. Estas organizaciones sólo tienen que informar anualmente las iniciativas desarrolladas en el país. Por tanto, no existe en esta canal, una total coordinación de las intervenciones. Algunas de ellas escapan a la estrategia y a las prioridades planteadas por el organismo rector de este tipo de cooperación (Rossana Arauco, entrevista personal, noviembre 2010).

Los problemas también se presentan en la formulación de proyectos, es decir, en la propia aplicación de los planes anuales. La falta de capacidades en los distintos niveles de la contraparte pública local no permite aprovechar los recursos que ofrece la Cooperación Internacional no Reembolsable (Rossana Arauco, entrevista personal, noviembre 2010).

De otro lado, aunque existe una estructura pública para la gestión de la Ayuda Oficial, hay dificultades para la actualización de los Planes Anuales de la estrategia. Al mes de setiembre de 2011, aún no se ha publicado el Plan anual del año. Además, el Plan anual del año 2010 recoge un cuadro para justificar la proporción entre las áreas temáticas priorizadas que se basa en el presupuesto del Estado del año 2009.

En consecuencia, hay unas políticas y unas prioridades, pero no son completas ni está todo adecuadamente ensamblado.

2.4. La Planificación de la Cooperación para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú

Como se ha visto en el apartado anterior, los principales canales de la cooperación internacional son la Cooperación Reembolsable y la Cooperación No Reembolsable. El

análisis de las estrategias país del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, así con la descripción de los proyectos que estas entidades internacionales han financiado en Perú entre los años 2008 y 2010, permitirá identificar los lineamientos de la planificación de la Cooperación Reembolsable.

De igual modo, la descripción del concepto de gobernanza de las agencias internacionales con presencia más significativa en Perú y la descripción de los proyectos que estas agencias han financiado en los años 2008 a 2010, permitirá identificar los modelos de planificación de la Cooperación No Reembolsable.

Para el análisis de los alcances de estas intervenciones se parte de la definición de gobernanza propuesta en este trabajo y de la metodología propuesta para la evaluación del desarrollo de la gobernanza. En la evaluación de los modelos de planificación se sigue la propuesta de clasificación de Cazorla (2007).

2.4.1. La Cooperación Reembolsable: La Estrategia para el Desarrollo del Banco Mundial 2007-2011

Cada cinco años, el Banco Mundial diseña en coordinación estrecha con el Gobierno Peruano una estrategia para sus acciones de cooperación al desarrollo. Esta estrategia se concreta en unas áreas prioritarias de actuación o clústeres.

Para el quinquenio 2007-2011, las áreas de actuación o clústeres que se definieron para Perú fueron los siguientes (World Bank, 2006):

1. Mantenimiento de la estabilidad macro y reducción de las vulnerabilidades.
2. Aceleración y amplificación de las base de crecimiento.
3. Logro de un crecimiento ecológicamente sostenible.
4. Satisfacción de necesidades básicas.
5. Promoción y desarrollo de un nuevo contrato social en los ámbitos de la educación, salud y nutrición.
6. Modernización del Estado.

Como las áreas que podían tener proyectos de desarrollo de la gobernanza son la segunda, tercera, cuarta y quinta de esta relación, se detallan los programas previstos dentro de estas áreas de actuación (World Bank, 2006):

1. Aceleración y amplificación de la base de crecimiento.

Esta área se enfocaría en la población pobre especialmente de la zona andina. Se financiarían necesidades de infraestructura, el desarrollo de los mercados locales de capitales y el acceso a esos mercados. También se financiaría el problema del bajo desarrollo tecnológico del país.

Además, el Banco Mundial apoyaría al Gobierno en el desarrollo de un mercado financiero local. También brindaría asistencia técnica para el Fondo Mi Vivienda, mediante una donación de fondos para préstamos hipotecarios.

En esta línea se ofrecería asistencia técnica sobre comercio y competitividad; recursos para la infraestructura para la investigación y extensión agraria, para irrigaciones y para transporte. Además, se ofrecerían fondos para garantías de las concesiones, con el propósito de hacer más atractiva al sector privado esta actividad; un préstamo Doing Business dirigido a atenuar las limitaciones de los negocios que aún subsisten a nivel microeconómico.

Para promover la actividad empresarial a pequeña escala, se buscaría promover proyectos de generación de ingresos para los pobres de las áreas rurales; un programa de simplificación empresarial en municipalidades seleccionadas. También se financiarían dos proyectos de desarrollo de la zona andina para aumentar el potencial productivo de los ciudadanos pobres de dicha zona y un proyecto en derechos de propiedad urbana.

2. Crecimiento ambientalmente sostenible.

Se financiaría un programa de áreas protegidas, un programa de inversión en el subsector de irrigación, un piloto sobre medidas de adaptación al cambio climático por el impacto en la rápida disminución de los glaciares en la región andina y una donación para actividades científicas y de observación de los hábitats de alta montaña en Perú.

3. Satisfacción de necesidades básicas.

Se respaldaría al programa del Ministerio de Vivienda e Infraestructura; se apoyaría al programa peruano Agua para Todos, al fondo Mi Vivienda, al programa de recuperación urbana Mi Barrio. Se financiaría la rehabilitación del servicio de agua de Lima y los proyectos de electrificación rural. También se pondría en marcha un programa regional de agua y saneamiento del Banco enfocado en temas institucionales y técnicos del sector. En concreto, la evolución de la estrategia del agua y un conjunto de programas piloto en ciudades pequeñas y en los asentos urbano marginales pobres.

Se respaldaría la iniciativa de creación del mercado hipotecario secundario y la promoción de la participación del sector privado en el sector del agua.

4. Promoción y Desarrollo de un nuevo contrato social en educación, salud y nutrición.

Se financiaría un segundo programa de salud y resultados nutricionales. Se daría asistencia técnica para la mejora de la calidad de la educación, aprovechando el plan educativo a largo plazo del gobierno para mejorar en el largo plazo los estándares básicos del nivel de la educación.

Se apoyaría con dos programas los cambios claves de las políticas que se necesiten para desarrollar la orientación por objetivos en los sectores sociales y para apoyar la descentralización de los programas de educación y salud hacia las municipalidades.

Se gestionaría un crédito para la educación terciaria dirigido a satisfacer las necesidades tecnológicas del país. También un financiamiento para la mejora de la calidad de la educación superior y el aumento del acceso. Y el financiamiento de programas de créditos educativos a través de los bancos privados locales. Dependiendo de la iniciativa gubernamental, podría apoyar una asociación público-privada en el sector.

2.4.2. La Cooperación Reembolsable: La Estrategia para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo 2007-2011

La estrategia 2007-2011 es el resultado de un esquema que consideró los siguientes criterios (BID, 2006):

1. Profundizar en el enfoque país, de modo que se prioricen las áreas de intervención y la elaboración de la estrategia. El Banco era consciente que debía fortalecer el diálogo político con el país.
2. Adoptar un enfoque programático. Programas de larga duración, que concentren actividades en unas áreas y que adopten un enfoque integral.
3. Énfasis en el enfoque productivo para el desarrollo social y la inclusión. El Banco era consciente que los cambios sociales requieren una mejor articulación entre las políticas de inclusión económica y la agenda social.
4. Un diálogo fluido y una política de consulta inclusiva de todos los actores sociales.
5. Fortalecer la preparación y ejecución de proyectos.

De este modo se definieron tres pilares estratégicos:

1. Inserción internacional y competitividad.
2. Desarrollo social e inclusión.
3. Reforma del Estado y gestión pública.

La inserción internacional y competitividad incluía acciones para ampliar el acceso a los mercados internacionales, diversificar la estructura productiva, promover la inversión y la productividad del sector privado. En concreto, facilitar la construcción de nueva infraestructura pública, el acceso a capital y el apoyo a los sectores productivos, en especial, hidrocarburos. Se vio necesario apoyar la creación de un clima favorable a los negocios, crear mercados laborales, facilitar la innovación y la adopción de tecnologías; y todo esto en un entorno de sostenibilidad ambiental.

El desarrollo social y la inclusión implica para el Banco reducir la pobreza y los niveles de desigualdad entre la población. Se prevé la inversión a largo plazo en capital humano; la mejora de la protección social y la inclusión; y la creación de oportunidades para las mayorías, como la generación de empleo formal, un mayor acceso a los servicios básicos, el fortalecimiento del sistema de protección social.

En cuanto al acceso a la educación, la estrategia prioriza la cobertura de la educación inicial. En cuanto a salud, la mejora de salud de la población materno-infantil de menores recursos y la atención integral a niños menores de tres años. En cuanto a vivienda, los programas para viviendas mínimas y básicas.

La promoción de oportunidades hace un énfasis en la generación de empleo en sectores intensivos de mano de obra y el apoyo al desarrollo de los negocios rurales. También el apoyo al programa del Gobierno para desarrollar la exportación de las áreas rurales. El Banco se compromete a financiar un estudio sobre la tipología de oportunidades para inversiones productivas y de cooperación técnica combinado. Otras de las áreas de intervención son la titulación de tierras, en concreto, la reactivación del mercado de tierras, y el fortalecimiento de las instituciones financieras aumentando su capacidad de riesgo para el micro-crédito.

La tercera área prioritaria es la reforma del Estado y la mejora de la gestión pública. El Banco considera esta área fundamental para fortalecer la gobernabilidad democrática de Perú. Es también un factor crítico para la instrumentación de la estrategia del Banco. Las líneas específicas de apoyo del Banco tienen como objetivo una mejor gestión del Estado, tanto a nivel nacional como sub-nacional, de la provisión de productos y servicios públicos; además de la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas.

El Banco busca que la gestión del Estado sea favorable a un clima de negocios, a través de una administración pública eficiente y flexible; la implementación de un esquema de descentralización; la puesta en marcha de un sistema de transferencias; el fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas y estrategias en el gobierno nacional; la adaptación de la estructura y el financiamiento del poder ejecutivo; la mejora de los mecanismos de coordinación intergubernamental; y un plan de modernización del poder Judicial.

2.4.3. La Cooperación Reembolsable: Proyectos del Banco Mundial con Incidencia en la Gobernanza.

En Perú hubo doce proyectos financiados por el Banco Mundial que tuvieron fecha de inicio entre los años 2008 y 2010 y con alguna incidencia en la gobernanza. Esta incidencia está en función del concepto de gobernanza que maneja el propio Banco. La relación que se adjunta es el resultado que arroja la búsqueda avanzada de la base de datos de proyectos del Banco Mundial, cuando se solicitan los proyectos relacionados con governance – palabra clave, governance-, que se hayan desarrollado en Perú, y que estén comprendidos entre los años 2008 y 2010.

Esta relación de proyectos puede encontrarse en la página web del Banco Mundial en: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=223716&piPK=64625841&theSitePK=2748767&menuPK=2805089&pagenumber=1&pagesize=50&sortby=BOARD SORTDATE&sortorder=DESC&category=advsearch&query=governance&status=ALL®ioncode=ALL&countrycode=PE§or=ALL&majorsector=ALL§orboard=ALL>

[&majorthemeid=ALL&themeid=ALL&network=ALL&procline=ALL&proclinetype=ALL&lendinstrtype=ALL&lendinstr=ALL&goalid=ALL&metathemeid=ALL&startyr=01/01/2008&endyr=12/31/2010&env=ALL&match=all](#)

Se presenta la relación de los proyectos con el monto del financiamiento, para tener una idea de la importancia del mismo. También se presentan los objetivos del proyecto. A través de ellos es posible hacerse una idea del concepto de gobernanza que tienen sus promotores y compararlo con la propuesta de este trabajo: relevancia de las interrelaciones personales entre los distintos actores sociales, participación de todos los actores sociales, reclamo de la co-responsabilidad en la solución de problemas y en el aprovechamiento de oportunidades, el fomento del diálogo racional y un claro soporte en valores éticos acordes con la naturaleza humana y física.

La visión del conjunto de estos proyectos, el análisis de sus objetivos y sus propuestas de solución permitirá, más adelante, emitir un juicio sobre los modelos de planificación a que orientan estas intervenciones.

1. Título del Proyecto: *Second Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Policy Loan - P101590.*

Monto del proyecto: 370 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: Esta segunda fase del préstamo para políticas de gestión fiscal y desarrollo de la competitividad apoya los notables avances realizados por Perú para otorgar solidez a los fundamentos macroeconómicos del país y promover el crecimiento de amplia base.

En el marco de unas condiciones externas favorables, Perú ha mantenido y, más aún, ha acelerado estas tendencias positivas con el respaldo de un ambicioso programa de reformas. Entre las prioridades fijadas en el programa de reformas del Gobierno de Perú están mejorar la eficacia de la gestión fiscal para compensar las necesidades sociales y racionalizar el entorno empresarial para promover las inversiones y el crecimiento. En consonancia con la relación con el Perú expuesta en la Estrategia de Alianza con el País para el período comprendido entre los ejercicios de 2007 y 2011, este programa fue elaborado a petición del gobierno para satisfacer necesidades específicas de Perú.

El Gobierno de Perú tiene una visión clara de cómo desea avanzar para lograr un mayor crecimiento y mejores resultados en el ámbito social. Ha celebrado un nuevo contrato entre el Gobierno y los ciudadanos basado en el desarrollo social efectivo y modernizando las instituciones públicas. Este préstamo para políticas de gestión fiscal y desarrollo de la competitividad, junto con una serie de préstamos para políticas de desarrollo en materia de política social y gestión ambiental, incluidos en la Estrategia de Alianza con el País, fueron diseñados en estrecha colaboración con funcionarios del Gobierno de Perú y de conformidad con su visión.

El objetivo de este programa es apoyar las reformas que propician el crecimiento y el alivio

de la pobreza. El programa de reformas respaldado por este préstamo se centra en dos esferas amplias de la política: i) la eficiencia y la calidad del gasto público y ii) una mejor competitividad. En cada una de estas esferas, el Gobierno de Perú ha empezado a introducir una serie de cambios políticos e institucionales dirigidos a reformar progresivamente la administración fiscal, el gasto público y el clima empresarial de forma que tengan un gran impacto en el crecimiento y el alivio de la pobreza (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 5 de agosto de 2008 y fecha de cierre: 5 de agosto de 2014.

2. Título del Proyecto: *Second Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Supplemental Financing - P115120.*

Monto del proyecto: 330 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: El Segundo préstamo programático para políticas de desarrollo en favor de la gestión fiscal y la competitividad en Perú se seleccionó como opción de extracción diferida de fondos. Esta opción permitirá gestionar mejor los riesgos al introducir un instrumento adicional a la gestión de riesgos que dispone el país, sobre todo en caso de cambios en las circunstancias externas que impulsan el crecimiento de Perú, o que se produzca un desastre natural. El suplemento se proporcionará para abordar una brecha imprevista en el financiamiento que pudiera poner en peligro el programa de reforma de la gestión fiscal y la competitividad. Una operación nueva del Banco no sería una opción oportuna, en cambio, la opción de financiamiento suplementario permitirá al Banco prestar apoyo como una respuesta más oportuna a las necesidades financieras del prestatario. El prestatario mantendrá su compromiso con el programa y el agente de ejecución ha demostrado su competencia a la hora de llevarlo a cabo. El Gobierno está ejecutando el programa de modo satisfactorio y tiene tanto el compromiso como la capacidad necesarios para continuar haciéndolo. El fortalecimiento de las finanzas públicas y la mejora de la competitividad ocupan el centro del programa de políticas de las autoridades. La posición en cuanto a políticas es propicia para el crecimiento y la estabilidad macroeconómica. La respuesta combinada de políticas y unos fundamentos sólidos han dado a la economía peruana la resistencia necesaria para encajar los efectos de la crisis financiera mundial de forma relativamente ordenada (World Bank, n.d.)

Fecha de aprobación: 18 de diciembre de 2008 y fecha de cierre: N/A

3. Título del Proyecto: *Peru - Environmental Development Policy Loan Program (ENVDP) – P101471.*

Monto del proyecto: 330 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: El Préstamo para políticas de desarrollo ambiental tiene por objeto respaldar los esfuerzos del Gobierno de Perú dirigidos a fortalecer la gobernanza ambiental y las instituciones de ese sector en el país, e incorporar la sostenibilidad ambiental en el programa de desarrollo de sectores claves, como minería, pesca, transporte urbano y

energía. El programa promueve mejoras en el sector de la salud, sobre todo la de los pobres que se encuentran expuestos a los mayores riesgos provenientes de la degradación ambiental. El programa es coherente con uno de los clústeres de la Estrategia de Alianza con el Perú de 2006 para el período comprendido entre los ejercicios de 2007 y de 2011, que traza una estrategia para apoyar al Gobierno de Perú en la consecución de sus objetivos de crecimiento económico sostenido. La Estrategia de Alianza con el País reconoce la necesidad de dar más relieve a las cuestiones ambientales de Perú mediante el aumento de las inversiones públicas en el medio ambiente y el fortalecimiento del marco institucional. En apoyo de la Estrategia de Alianza con el País sobre crecimiento económico, el programa contribuirá al crecimiento sostenible desde el punto de vista ambiental mediante el respaldo al marco jurídico e institucional en materia ambiental, la conservación de la biodiversidad, el aumento del control sobre la contaminación del aire y del agua, la mejora de la sostenibilidad del sector de la minería y la gestión sostenible de los recursos pesqueros. Además, mediante el apoyo a los instrumentos de política del recientemente creado Ministerio del Ambiente, el programa contribuirá a la modernización de las instituciones estatales (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 17 de febrero de 2009 y fecha de cierre: 8 de setiembre de 2012.

4. Título del Proyecto: *Water Resources Management Modernization – P107666*.

Monto del proyecto: 23.67 millones de dólares americanos

Objetivos del proyecto: El objetivo del proyecto Gestión de los Recursos Hídricos del Perú es fortalecer la capacidad para llevar a cabo una gestión integrada y participativa de los recursos hídricos de las cuencas, tanto a escala central como en una serie de cuencas piloto seleccionadas. El logro de este objetivo será objeto de supervisión a través de los siguientes indicadores de resultados: mejora de las estrategias nacionales y del marco normativo y reglamentario para la gestión de los recursos hídricos. Se han creado también organizaciones de cuencas en los ríos seleccionadas. Estas organizaciones han enfrentado con éxito y de modo integrado diversos problemas críticos en la gestión de los recursos hídricos. Entre los factores que pueden generar impactos negativos se incluyen: la desigualdad en la asignación de los recursos hídricos; el temor a que el arroz y la caña de azúcar afecten a su asignación de agua; la falta de vocación de coordinación por parte de los gobiernos regionales; la escasa organización de los usuarios del sistema, que no puede ser objeto de regulación, causando una influencia negativa creciente de la cuenca alta; el temor a un aumento de la actividad minera, que afectaría a la calidad del agua. El estudio socio-institucional que se elaboró en octubre de 2008 llegó a la conclusión que el principal problema es la escasa gestión que se hace de los recursos hídricos. Este problema tiene importantes consecuencias en las esferas social, económica y ambiental.

Fecha de aprobación: 2 de julio de 2009 y fecha de cierre: 30 de junio de 2015.

5. Título del Proyecto: *Third Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Supplemental Financing P-106720.*

Monto del proyecto: 150 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: Este préstamo para el desarrollo de políticas es el tercero de una serie de cuatro préstamos. Esta serie, junto con otra serie paralela de préstamos en las áreas de desarrollo de políticas sociales y medioambientales, fueron diseñados en estrecha coordinación con el Gobierno de Perú y en la línea de la política expresada en la Estrategia de Alianza País. El Gobierno de Perú tiene una visión clara para:

1. Lograr un mayor crecimiento y mejores resultados en el ámbito social;
2. Construir un nuevo contrato entre el Gobierno y los ciudadanos basado en el desarrollo social efectivo y;
3. Modernizar las instituciones públicas.

Este préstamo fue preparado a petición del Gobierno de Perú. Ha sido diseñado para soportar su propio programa. A diferencia de los dos programas previos, este préstamo incluye políticas para enfrentar imprevistos de corto plazo, como los efectos de la crisis global al mismo tiempo que se permite la implementación de las reformas estructurales que tendrán efectos en el mediano plazo. Esta operación pretende apoyar los esfuerzos del Gobierno de Perú en el contexto de la caída causada por la crisis global. El objetivo de desarrollo de este préstamo es contribuir al crecimiento y la competitividad. Perú ingresa a la crisis global en una posición sólida y ha manejado los retos adecuadamente. Buenos fundamentos macroeconómicos y políticas de respuesta apropiadas a la crisis han moderado los impactos negativos de una débil demanda externa y de los shocks externos. Conscientes de los riesgos de una caída en el crecimiento de la economía y del empleo, el Gobierno de Perú no ha perdido la visión de los objetivos de mediano plazo de su agenda de reformas, y ha continuado haciendo progresos en mejorar la efectividad de su gestión fiscal y el soporte a la competitividad nacional y la integración en el economía global (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 12 de noviembre de 2009 y fecha de cierre: 31 de enero de 2015.

6. Título del Proyecto: *Second Programmatic Environmental Development Policy Loan – P116152.*

Monto del proyecto: 50 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: El objetivo de este Segundo préstamo es apoyar los esfuerzos para fortalecer la gobernanza medioambiental y las instituciones en Perú, e incluir la sostenibilidad medioambiental en la agenda de desarrollo de sectores claves, como minería, pesca, transporte urbano y energía. Dentro del objetivo del programa ENVDP, este segundo préstamo es consistente con la Estrategia de Alianza País del quinquenio 2007-2011. Esta estrategia reconoce la necesidad de elevar el perfil de las cuestiones medioambientales en Perú a través del soporte de las inversiones públicas

medioambientales y el fortalecimiento del marco institucional. Este programa contribuirá a conseguir un crecimiento económico que respete el medioambiente a través de un soporte legal e institucional, la conservación de la biodiversidad, el incremento de control sobre la contaminación del agua y del aire, mejorando la sostenibilidad de la actividad minera y el manejo adecuado del recurso pesquero. Además, para apoyar la gestión del nuevo Ministerio del Ambiente, este programa contribuirá a la modernización de las instituciones del Estado. Los sectores y los temas de este programa fueron seleccionados en base a los siguientes criterios: la prioridad nacional reflejada por el Análisis Medioambiental del País y de acuerdo con la postura del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Ambiente; el apoyo adicional de otros préstamos y donaciones; y el nivel de apoyo y compromiso del sector (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación. 8 de diciembre de 2009 y fecha de cierre: 31 de diciembre de 2012.

7. Título del Proyecto: *Peru Capacity building for subnational public Investment- P120124.*

Monto del proyecto: 400 mil dólares americanos

Objetivos del proyecto: Mejora de la gobernanza del sector público, entendida como una mejora de la administración descentralizada, en el manejo del gasto público, la gestión financiera y de adquisiciones. En concreto, el programa prevé una asignación económica del 40% para la mejora de la gestión económica y algunos otros aspectos; una asignación del 20% para la mejora del gasto público, gestión financiera y de adquisiciones; y para la mejora de la descentralización una asignación del 40% del presupuesto. Este proyecto incide directamente en la gestión pública (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 12 de enero de 2010 y fecha de cierre: 24 de setiembre de 2013.

8. Título del Proyecto: *PERU Participatory intervention model to improve child nutrition - P120888.*

Monto del proyecto: 1.9 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: La mejora de la nutrición infantil a través de una mejora de la gestión pública con participación ciudadana. Se destina un 10% del presupuesto del proyecto a la mejora de la gestión del sector público; una 60% del financiamiento a nutrición y seguridad alimentaria; y finalmente, un 30% a la protección social y gestión de riegos (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 11 de marzo de 2010 y fecha de cierre: 22 de octubre de 2014.

9. Título del Proyecto: *Third Programmatic Environmental Development Policy Loan – P118713.*

Monto del proyecto: 75 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: Los objetivos del Programa de Desarrollo de Políticas Medioambientales son: el fortalecimiento institucional para una gobernanza

medioambiental, incluyendo la regulación y su cumplimiento; la promoción de unos principios de sostenibilidad medioambiental en minería, pesca, transporte urbano y energía. El primer préstamo se centró en la creación de leyes, la definición de roles, el establecimiento de estándares medioambientales, la aprobación de regulaciones para mejorar la sostenibilidad medioambiental de los sectores mencionados. El segundo préstamo parte de la operación previa y soportó el desarrollo y la implementación de programas, estrategias e iniciativas para fortalecer institucionalmente la gobernanza medioambiental y dirigir las preocupaciones medioambientales en los sectores críticos. Este tercer préstamo continúa los esfuerzos para fortalecer la sostenibilidad medioambiental y mejora las capacidades adquiridas y la participación pública. El gobierno peruano tiene también mecanismos para asegurar una adecuada consulta como audiencias públicas, comúnmente usadas en el sector minero y energético, para discutir preocupaciones medioambientales y sociales de modo abierto y transparente (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 5 de agosto de 2010 y fecha de cierre: 31 de diciembre de 2013.

10. Título del Proyecto: *Fourth Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Supplemental Financing – P 116214.*

Monto del proyecto: 100 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: El préstamo por US\$ 100 millones es el último préstamo programático de la serie de préstamos para la Gestión Fiscal y el Desarrollo de Competitividad- Esta serie, junto con otros préstamos para las áreas social y medioambiente, fueron diseñados en estrecha coordinación con el Gobierno de Perú y alineados con la política de la Estrategia Alianza País. El objetivo de este préstamo es contribuir al crecimiento y a aliviar la pobreza a través del soporte de dos áreas: eficiencia y calidad en la gestión fiscal y competitividad. Perú ha ingresado a la crisis global en un posición sólida y ha manejado su reto adecuadamente. Fundamentos macroeconómicos buenos y una adecuada política de respuesta a la crisis han moderado el impacto negativo de una débil demanda externa y del shock externo. Conscientes de los riesgos de disminución del crecimiento económico y del empleo y de mayor pobreza, el Gobierno de Perú ha implementado unas políticas contra cíclicas para mitigar el impacto de la crisis. Sin embargo, el Gobierno de Perú no ha perdido de vista los objetivos de mediano plazo para sus reformas, y ha continuado haciendo progresos en mejorar la efectividad de la gestión fiscal y el apoyo de la competitividad del país y la integración a la economía global.

Fecha de aprobación: 26 de agosto de 2010 y fecha de cierre: 31 de diciembre de 2011.

11. Título del Proyecto: *Justice Services Improvement Project II – P110752.*

Monto del proyecto: 30 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: El objetivo de desarrollo del Segundo proyecto para la mejora de los servicios de justicia en Perú es mejorar la calidad del servicio a través de la participación

de instituciones y mejorar el acceso a la justicia enfocado en las necesidades del ciudadano. Hay cuatro componentes en el proyecto. La primera componente es mejorar el servicio de justicia. El objetivo de esta componente es apoyar las mejoras en los tiempos de los procesos judiciales y la atención de los usuarios a través de la provisión de asistencia técnica para la mejora de la eficiencia y los plazos de los servicios de justicia. La segunda componente es mejorar la capacidad de gestión de los recursos humanos. Esta componente busca mejorar las capacidades del personal en la gestión de recursos humanos en las instituciones participantes, a través de una metodología de selección, evaluación, promoción y sanción, y también a través de programas de entrenamiento más integrados. Esto incluirá el uso de conceptos modernos de planificación de recursos humanos y de competencias, como el uso de una gestión basada en las competencias. La tercera componente es la mejora de la transparencia y el acceso a la justicia. Esta componente busca desarrollar una estrategia anti-corrupción en el sector de justicia más fuerte, incluyendo entrenamiento de magistrados y del personal de la OCMA, oficina anti-corrupción del Poder Judicial. Esta componente también buscará mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos con menores recursos, incluyendo el soporte para la ayuda legal y los servicios de conciliación a través del Ministerio de Justicia y a través de la participación en campañas de promoción con la sociedad civil. La cuarta componente de este proyecto es la gestión, seguimiento y evaluación de proyectos. Esta componente busca mantener y fortalecer la unidad de coordinación de proyectos, incluyendo el fortalecimiento de la procuraduría, la gestión financiera y las capacidades de seguimiento y evaluación en el Poder Judicial (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 18 de noviembre de 2010 y fecha de cierre: 30 de setiembre de 2015.

12. Título del Proyecto: *Third Results & Accountability (REACT) Programmatic DPL – P116264*.

Monto del proyecto: 50 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: El préstamo para el desarrollo de Políticas de Resultados y Rendición de Cuentas (REACT) es el tercero de una serie de tres operaciones para apoyar al Gobierno de Perú en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y en los resultados en salud, nutrición y educación. Esta serie está apoyando acciones en educación primaria, salud y nutrición, con el propósito de definir estándares y fijar metas para la atención de los niños y que las familias puedan manejar. Este programa busca el desarrollo de un sistema de control que provea información actualizada sobre el desempeño de las postas de salud y los colegios, y también una información individual para los padres sobre salud, nutrición y aprendizaje de sus niños. La operación también apoya acciones para reducir la exclusión, racionalizar programas, mejorar las metas e incrementar la participación de las comunidades pobres en los procesos de presupuesto y en el control del programa. Se espera que la serie REACT lidere la mejora en alfabetismo de los alumnos de secundaria, especialmente en las escuelas rurales; incrementando el acceso a los servicios institucionales de

natalidad y mejore la cobertura individual sobre el crecimiento y la asesoría a niños menores de 2 años de edad que sufren una alta incidencia de malnutrición crónica. Se espera que estos esfuerzos conduzcan a una nutrición mejor de estos niños.

El Gobierno de Perú ha requerido el financiamiento del Banco por tres razones. Primero, Perú ha alcanzado un fuerte crecimiento y una reducción de la pobreza en los últimos años, pero aún enfrenta fuertes ratios de pobreza y también otros retos del desarrollo en áreas como la infraestructura y la formación de capital humano. Segundo, ésta es la tercera y última operación en una serie programática acordada con el Gobierno de Perú bajo la actual Estrategia de Alianza País, y que ha sido incluida en el plan financiero del gobierno. Tercero, aunque los mercados financieros globales han mejorado, como aún existen incertidumbres y riesgos, las autoridades peruanas buscan mitigar dichos riesgos solicitando más financiamiento del Banco Mundial. El Gobierno de Perú busca un balance adecuado entre la protección de los resultados excepcionales obtenidos hasta la fecha y el manejo de la deuda, de modo que pueda mantener una flexibilidad que le permita responder adecuadamente a la volatilidad del entorno global (World Bank, n.d.).

Fecha de aprobación: 9 de diciembre de 2010 y fecha de cierre: 1 de diciembre de 2013.

2.4.4. La Cooperación Reembolsable: Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo con Incidencia en la Gobernanza.

En Perú hubo seis proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que tuvieron fecha de inicio entre los años 2008 y 2010 y con alguna incidencia en la gobernanza. Esta incidencia está en función del concepto de gobernanza que maneja el Banco. La relación que se adjunta es el resultado que arroja la búsqueda avanzada de la base de datos de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando se solicitan los proyectos relacionados con gobernabilidad -palabra clave, gobernabilidad- que se hayan desarrollado en Perú, y que tengan fecha de inicio entre los años 2008 y 2010.

La relación de proyectos puede encontrarse en la página web del Banco: <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-avanzada,1301.html?query=gobernabilidad&ProjectNumber=&Status=&Country=PE&Topic=&Sector=&SubSector=&Fund=&Co-financing=&FinancialProd=&ProjectType=&YearFrom=2008&YearTo=2010&FinancingOver=&FinancingUnder=&FinCurrency=&adv=true>

1. Título del Proyecto: *Programa del Sector Saneamiento II PE-L1052.*

Monto del proyecto: 130 millones de dólares americanos.

Descripción del proyecto: Apoyar un conjunto de reformas de política que permitan optimizar el uso de los recursos de inversión de manera equitativa para maximizar los retornos sobre la inversión; mejorar la gobernabilidad, transparencia, rendición de cuentas de los prestadores de servicios y fortaleciendo la toma de decisiones corporativas para

promover la sostenibilidad en la prestación de los servicios en el largo plazo; fortalecer las capacidades operativas del ente rector y regulador para promover una adecuada ejecución de los programas de gobierno; complementar el marco regulatorio para pequeñas ciudades y zona rural, mejorar y transparentar el sistema tarifario incluyendo retribuciones por conceptos ambientales, para mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la prestación de los servicios; y vincular operadores especializados para mejorar la gestión de las empresas prestadoras de servicios. El presente programa se ha estructurado con los siguientes seis componentes: i) Estabilidad Macroeconómica; ii) Marco Institucional; iii) Política Financiera; iv) Política Tarifaria; v) Gestión de los Operadores; y vi) Participación del Sector Privado (BID, n.d.).

Fecha de aprobación: 12 de noviembre de 2008 y fecha de reporte: 31 de agosto de 2011.

Para ilustrar con más detalle los alcances de este proyecto, presento una opinión técnica sobre las interrelaciones estructurales de este sector. El proyecto del BID en mención ha financiado una intervención que va en la línea descrita por estas interrelaciones.

Gamio, Manrique y Zúñiga (2011) presentan un análisis del sector de servicio de agua y saneamiento en Perú utilizando el esquema de los cuatro dominios del ámbito social. Este análisis resulta útil para entender el poder de decisión de los actores del sector. El lugar que ocupan las instituciones relevantes permite estimar la importancia de cada dominio. La gráfica es una representación cualitativa que muestra de modo conceptual las diferencias en el poder de decisión de estos actores.

Las figuras 8 y 9 han sido extraídas de dicho estudio. La figura 8 muestra las interacciones entre los actores del sector saneamiento según lo preveía el modelo de planificación.

En ella puede observarse que el poder se concentra en las instituciones de la administración estatal y en el ámbito político. En el eje que corresponde a la administración estatal existen dos organismos que ejercen un rol rector y uno regulador: la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS) y la Superintendencia Nacional de Agua y Servicio de Saneamiento (SUNASS), respectivamente. Estas organizaciones actúan a nivel nacional. En el eje político están las municipalidades. Ellas actúan a nivel local, por tanto, *in situ*. En consecuencia, son las responsables de las decisiones más importantes en la prestación del servicio, a pesar de no contar con mucha capacidad de gestión. Sin embargo, el modelo de planificación no refleja esta realidad; y en él tiene más importancia el eje administrativo. Además, la población y el prestador del servicio tienen una capacidad muy disminuida.

Como los organismos de la Administración Pública cumplen un rol nacional, no tienen poder en el nivel local. Por tanto, si se analizan las interrelaciones reales y los instrumentos de vinculación entre estos actores se tiene (Gamio, Manrique & Zúñiga, 2011):

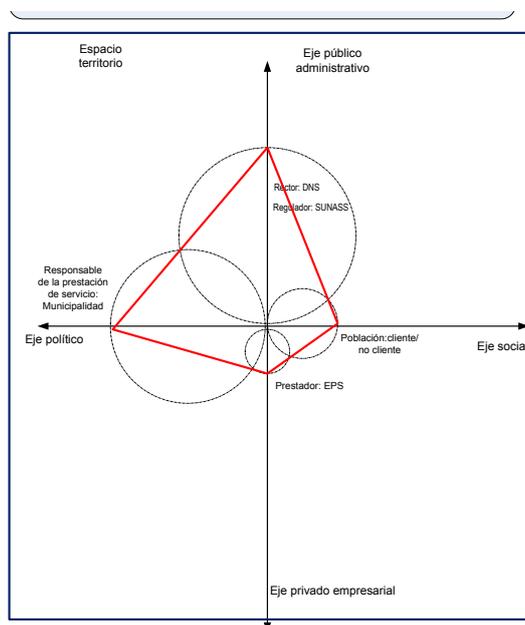
En primer lugar, que la relación entre las municipalidades y las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) se da por medio del Contrato de Explotación.

En segundo lugar, la relación entre las EPS y la población se da a través del Contrato de Usuario, que es individual, y por el Manual de Rendición de Cuentas, que es en conjunto.

En tercer lugar, la relación entre la EPS y la SUNASS, se da por medio del Plan Maestro Optimizado (PMO). Sin embargo, no existe un instrumento que permita a la DNS ni a SUNASS ejercer su rol rector y regulador sobre el responsable local: las municipalidades. Sólo tienen relación con el prestador del servicio y se crea así una interrelación poco efectiva de funciones.

Figura 8

Roles de los Actores Sociales según el Modelo de Planeamiento del Sector Saneamiento

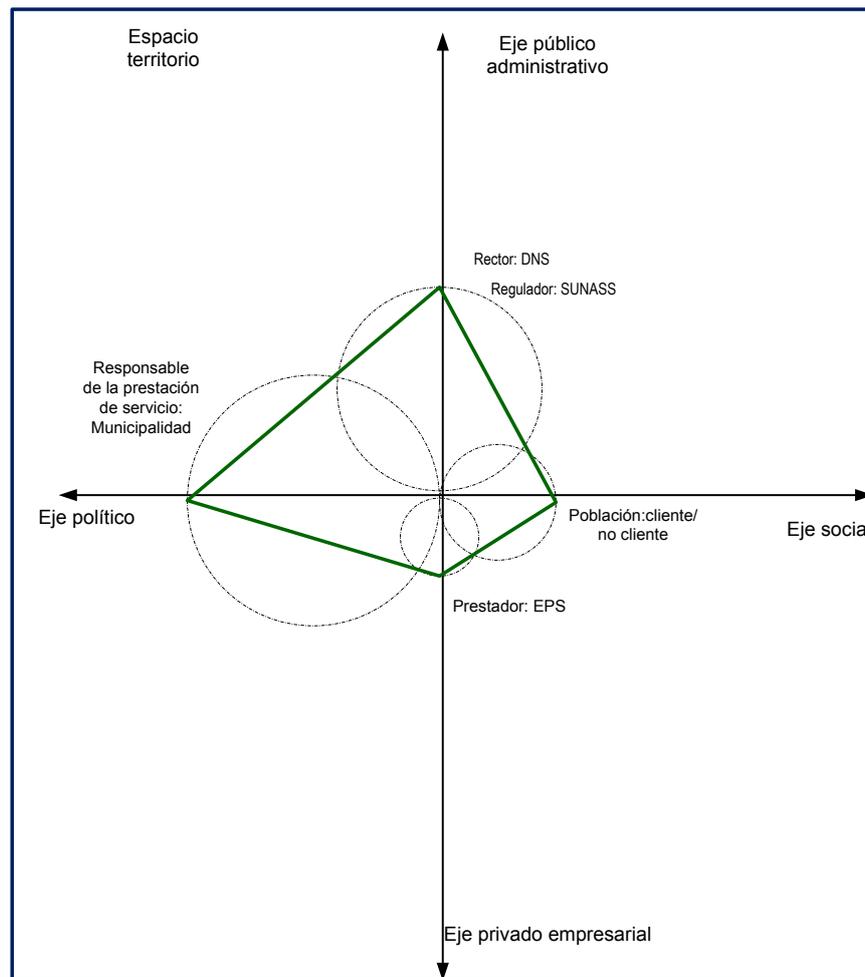


Fuente: Gamio, Manrique & Zúñiga, 2011

La figura 9 muestra el esquema de las relaciones entre los distintos actores sociales que corresponde a la situación local. Las municipalidades tienen mucho poder, y no hay ninguna relación entre el eje administrativo y el eje político que permita algún tipo de control. De este modo, las autoridades municipales, que no cuentan con capacidad de gestión, y se sienten presionadas por la aprobación pública tienden a tomar decisiones contrarias al desarrollo del sector. Como no hay una conciencia sobre esta diferencia entre el modelo de la planificación y la realidad, se hace imposible alcanzar los objetivos que se esperan del modelo planteado (Gamio, Manrique & Zúñiga, 2011).

Figura 9

Participación Real de los Actores Sociales en el Sector

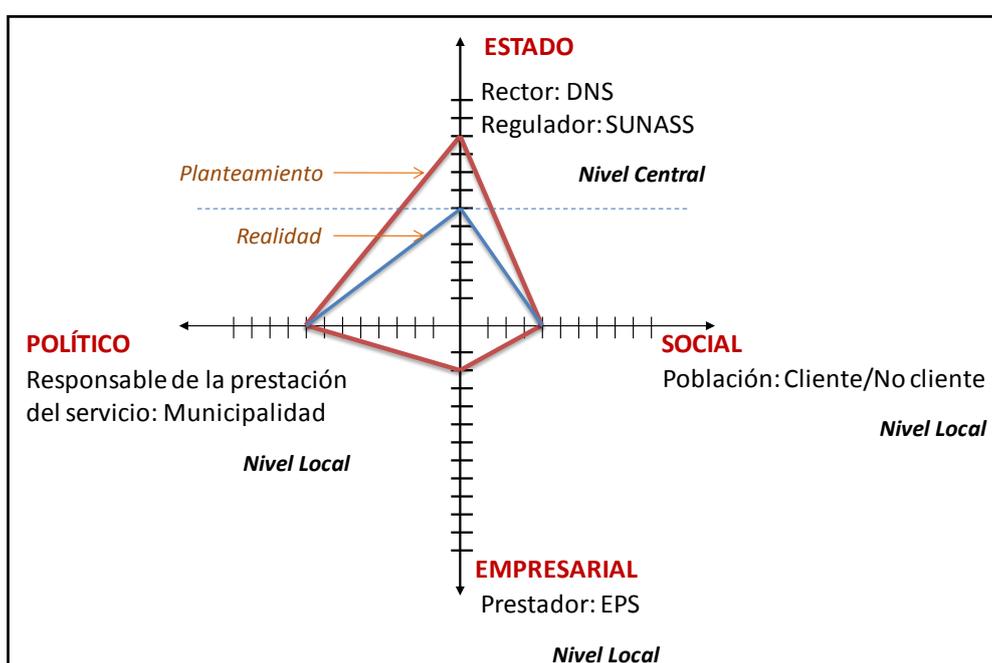


Fuente: Gamio, Manrique & Zúñiga, 2011

Esta situación genera un desbalance en las responsabilidades de los actores, como lo muestra la figura 10. Toda la responsabilidad recae sobre las EPS, cuando corresponde a las municipalidades. De este modo, se rompe la lógica del concepto de responsabilidad de la prestación, y se confunde lo que debe esperarse de este rol. Lamentablemente, esta situación continuará si no se crea un instrumento que vincule a los organismos de la Administración Pública de este sector con las municipalidades. Un vínculo que debería

permitir a los Organismos Reguladores participar en las decisiones locales sobre la prestación del servicio. Sólo así, estos organismos de la Administración Pública podrían cumplir su rol rector, fiscalizador y regulador.

Figura 10
Comparación Entre la Concepción del Modelo del Sector (Planteamiento) y su Comportamiento (Realidad).



Fuente: Gamio, Manrique & Zúñiga, 2011

El programa del Banco Interamericano de Desarrollo no mejora esta situación de gobernanza del sector. Por ejemplo, su intervención no tiene una incidencia en la interrelación entre el organismo regulador y las municipalidades.

2. Título del Proyecto: *Programa de Reformas de Recursos Hídricos PE-L1024*

Monto del proyecto: 200 millones de dólares americanos.

Descripción del proyecto: El Programa consiste en promover las reformas estructurales y normativas referentes a la gestión integral del recurso hídrico y a la promoción de mecanismos de Progressive Second Price (PSP) en sistemas de riego mayor. En ambos casos se busca mejorar la gobernabilidad de la gestión del recurso hídrico. Este préstamo busca trabajar en las siguientes áreas de política e institucional: a) Manejo Integrado del

Recurso Hídrico; b) Cultura del agua e incentivos para la utilización eficiente del agua superficial y subterránea, c) Sistema de tarifas y precios; d) Subsidios; e) Fortalecimiento del papel de los usuarios; f) Fortalecimiento del papel de los agentes del Estado y Creación de la Autoridad Nacional del Recurso Hídrico; g) Descentralización y promoción de las inversiones en cuencas hidrográficas; h) Gobernabilidad y buen gobierno corporativo y manejo de cuencas hidrográficas; j) Sistema de Información y Transparencia (BID, n.d.)

Fecha de aprobación: 27 de junio de 2007 y fecha de cierre: no disponible.

3. Título del Proyecto: *Reforma del Sector de Saneamiento III, PE-L1057*

Monto del proyecto: 20 millones de dólares americanos.

Descripción del proyecto: Apoyar un conjunto de reformas de política que permitan optimizar el uso de los recursos de inversión de manera equitativa para maximizar los retornos sobre la inversión; mejorar la gobernabilidad, transparencia, rendición de cuentas de los prestadores de servicios y fortaleciendo la toma de decisiones corporativas para promover la sostenibilidad en la prestación de los servicios en el largo plazo; fortalecer las capacidades operativas del ente rector y regulador para promover una adecuada ejecución de los programas de gobierno; complementar el marco regulatorio para pequeñas ciudades y zona rural, mejorar y transparentar el sistema tarifario incluyendo retribuciones por conceptos ambientales, para mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la prestación de los servicios; y vincular operadores especializados para mejorar la gestión de las empresas prestadoras de servicios. El presente programa se ha estructurado con los siguientes seis componentes: i) Estabilidad Macroeconómica; ii) Marco Institucional; iii) Política Financiera; iv) Política Tarifaria; v) Gestión de los Operadores; y vi) Participación del Sector Privado. Esta operación es la fase III (BID, n.d.).

Fecha de aprobación: 28 de octubre de 2009 y fecha de referencia: 31 de diciembre de 2011.

4. Título del Proyecto: *Apoyo a la Política de Gestión de Riesgo de Desastres, PE-T1228*

Monto del proyecto: 1 millón cuatrocientos mil dólares americanos.

Descripción del proyecto: La cooperación técnica busca consolidar las acciones fundamentales y los compromisos de política que han quedado plasmados en el Préstamo PE-L1086. Específicamente, en reforma normativa e institucional de los siguientes componentes de la Matriz de Política: (i) gobernabilidad; (ii) identificación de riesgos; (iii) reducción de riesgos; (iv) manejo de desastres; y (v) gestión financiera para la retención y transferencia del riesgo (BID, n.d.).

Fecha de aprobación: 10 de agosto de 2010 y fecha de referencia: 31 de diciembre de 2011.

5. Título del Proyecto: *Programa de Reducción de la Vulnerabilidad ante Desastres I.*

Monto del proyecto: 25 millones de dólares americanos.

Objetivos del proyecto: La operación apoya reformas de políticas y el desarrollo institucional para la gestión integral de riesgos ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad. El programa establece compromisos de política en dos componentes: (1) gobernabilidad y desarrollo del marco rector; y (2) desarrollo de instrumentos y de capacidades de gestión sectorial y territorial en relación a cuatro ejes de acción: (i) identificación de riesgos; (ii) reducción de riesgos; (iii) manejo de desastres; y (iv) gestión financiera de riesgos.

Fecha de aprobación: 21 de setiembre de 2010 y fecha de reporte: 31 de agosto de 2011.

6. Título del Proyecto: *Programa de Segunda Generación de Reformas del Sector Saneamiento I, PE-L1091.*

Monto del proyecto: 50 millones de dólares americanos financiados por el Banco.

Objetivos del proyecto: Apoyar un conjunto de reformas de política que permitan optimizar el uso de los recursos de inversión de manera equitativa para maximizar los retornos sobre la inversión; mejorar la gobernabilidad, transparencia, rendición de cuentas de los prestadores de servicios y fortalecer la toma de decisiones corporativas. Se persigue promover la sostenibilidad en la prestación de los servicios en el largo plazo; fortalecer las capacidades operativas del ente rector y regulador para promover una adecuada ejecución de los programas de gobierno; complementar el marco regulatorio para pequeñas ciudades y para la zona rural; mejorar y transparentar el sistema tarifario incluyendo retribuciones por conceptos ambientales, para mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la prestación de los servicios; y vincular operadores especializados para mejorar la gestión de las empresas prestadoras de servicios (BID, n.d.).

Fecha de aprobación: 12 de noviembre de 2008 y fecha de reporte: 31 de agosto de 2011.

2.4.5. La Cooperación Reembolsable: Análisis de los Modelos de Planificación Aplicados en las Intervenciones

La revisión de las estrategias del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo permiten observar que ambas instituciones trabajan en áreas semejantes: varios de los programas o proyectos coinciden. Esto demuestra que en la Cooperación Reembolsable existe una coordinación entre los distintos agentes de la cooperación; coordinación que está asegurada por la apropiación de dichas estrategias por el Gobierno de Perú. En este sentido, también es posible encontrar que ambas instituciones financian y apoyan programas que han sido iniciativa del Gobierno de Perú.

Las líneas de acción de ambas instituciones se definen cada cinco años en estrecha coordinación con el gobierno peruano. La estrategia de desarrollo del quinquenio 2007-2011 del Banco Mundial muestra la preocupación del Banco por el desarrollo del mercado

y los instrumentos financieros locales. También se entrevé en dicha estrategia una promoción de la cooperación público-privada como alternativa para la atención de los servicios públicos; y la preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas de la población más débil. Para el BID, la preocupación es la responsabilidad del ámbito público de liderar las acciones de desarrollo y el énfasis en el enfoque productivo en el desarrollo social y la inclusión. En este sentido, el BID financia la modernización del Estado y la articulación entre las políticas de inclusión económica y la agenda social.

En cuanto a las acciones para el desarrollo de la gobernanza, la atención de ambas instituciones corresponde, en primer lugar, a la creación de un marco jurídico e institucional. En los programas diseñados para la mejora de la gestión medioambiental o para el manejo de la gestión de desastres esta orientación es bastante identificable. En segundo lugar, se busca el fortalecimiento institucional de las entidades del Estado, especialmente de aquéllas encargadas de la prestación de servicios. El programa para la mejora del servicio de Justicia o el programa de fortalecimiento de las entidades del Estado encargadas de la gestión de los recursos hídricos son un ejemplo de esta orientación. Una extensión de esta perspectiva de la mejora de la gobernanza es también el apoyo a la descentralización de la administración pública. En tercer lugar, el enfoque de desarrollo de la gobernanza también se presenta en la creación o la reforma de políticas de gobierno. Este es el caso de la definición de políticas para la gestión de la reducción de la vulnerabilidad de desastres. En este caso concreto, por gobernabilidad se entiende la repartición de responsabilidades en la gestión del sector, pero no la co-responsabilidad de los distintos actores en la gestión del sector.

En ambas instituciones, hay casos donde los programas o proyectos reclaman la participación ciudadana. Por ejemplo, en la gestión de los recursos hídricos se prevé la participación de los usuarios del recurso. También en la gestión del medioambiente se menciona que la gestión del sector debe tener en cuenta el aspecto social, en cuanto a repercusiones de orden social. Sin embargo, aunque esta participación se califica como necesaria, no se le ve como la propia de quien es el protagonista de la intervención. En este sentido, el enfoque de estos programas es limitado.

En algunos casos también se reclama la participación del sector empresarial. Por ejemplo, en los programas destinados a fortalecer el sector de servicios de agua y saneamiento. Ambas instituciones promueven la participación del sector privado. Se alega su experiencia y dominio como proveedores de este servicio. Sin embargo, aunque se les ve como expertos en servicios, no se cuenta con ellos en la definición de la estrategia del sector. Su participación es limitada. Una vez más, no se les ve como co-responsables del problema planteado.

El extenso análisis sobre el sector del agua y saneamiento que se ha recogido en este trabajo también permite identificar que la intervención del BID no incide en las interrelaciones entre los actores de este sector. No se analizan las relaciones locales de poder: en el programa no se tienen en cuenta el contexto de las decisiones políticas en este sector en la

localidad. De este modo, un aspecto esencial de la definición de gobernanza propuesta en este trabajo queda fuera de atención en esta intervención.

Con esto, es posible concluir que tras las intervenciones financiadas por la Cooperación Reembolsable en Perú, durante los años 2008 y 2010, existen básicamente dos modelos de planificación, la Reforma Social y el modelo del Análisis de Políticas.

El modelo de Reforma Social se caracteriza por (Cazorla, 2007):

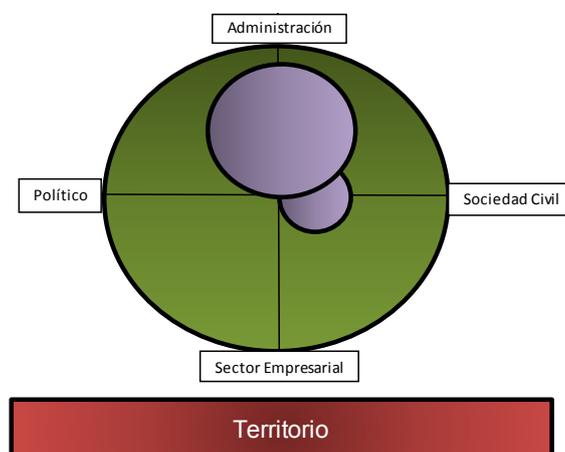
1. Una planificación desde arriba.
2. La planificación se ve como una actividad científica.
3. Se pretende una transformación de la sociedad a través de la orientación de las políticas de la sociedad hacia sus intereses más adecuados.
4. Los afectados no participan en las decisiones.

Con este modelo se busca una solución científica que sirva para todos y pueda aplicarse en todos los lugares. Se crea un gran aparato administrativo o se refuerza uno que ya existía, desde el que se llevan los recursos a las familias y a las personas necesitadas. No se tiene en cuenta la opinión de los beneficiarios; como tampoco, las circunstancias políticas locales: no hay una conexión entre la solución planteada y las condiciones reales del problema que se busca resolver. En general, se trata de una solución planteada por un grupo de expertos, pero para resolver un problema genérico.

Bajo el análisis del esquema de relaciones sociales, el ámbito social relevante resulta ser la administración del sistema multilateral, que decide sobre las políticas en el ámbito científico. “Se trata de un modelo desequilibrado y complicado, fuertemente condicionado por las administraciones, en donde los investigadores pueden quedarse sin llegar a solucionar los problemas reales, simplemente porque éstos no se encuentran entre las prioridades de los donantes de fondos para la investigación” (Cazorla 2007, p.128). La figura 11 muestra una representación del modelo de Reforma Social en el esquema de los cuatro ámbitos de la práctica social.

Figura 11

Modelo de Reforma Social (Cazorla, 2007)



El modelo del Análisis de Políticas de caracteriza por (Cazorla, 2007):

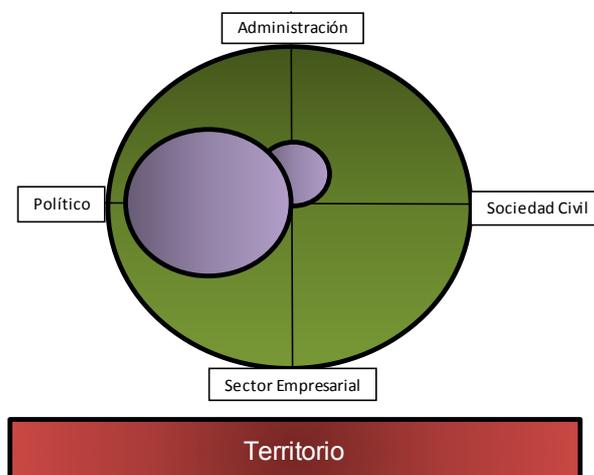
1. Una planificación desde arriba: desde las autoridades competentes hacia los beneficiarios; desde unas políticas definidas al nivel más alto hasta un conjunto de reglamentos para su implementación y procedimientos.
2. Centrada en la toma de decisiones. Pone el énfasis en los procesos lógicos, bien constituidos, evitando subjetividades en la toma de decisiones. Su planteamiento parte de unas variables básicas establecidas con anterioridad y con arreglo a unos criterios definidos.
3. Separa el conocimiento experto y decisor, de modo que el proceso analítico y la decisión, propiamente dicha, se da en momentos distintos. El conocimiento experto es un elemento de apoyo al equipo decisor. Debe justificar la procedencia de los datos aportados y someterse a la lógica de los procesos definidos.
4. Los resultados orientan el proceso decisor. El origen de la decisión se suele encontrar al nivel más alto, pero siempre reclama al sistema el conocimiento de los efectos de dichas decisiones. De este modo, se da un proceso de retroalimentación de resultados y nuevas políticas.

En este modelo se originan grandes proyectos, pero en estas decisiones la gente no está implicada. En él, los esfuerzos se han centrado en establecer procesos analíticos adecuados más que en conseguir implicar a la población (Cazorla, 2007).

El modelo de Análisis de Políticas responde a un proceso de toma de decisión política sobre criterios y objetivos sometidos a análisis político, dejando de lado las diferentes realidades y el comportamiento de los diferentes actores responsables de la implementación de las medidas.

Este modelo de planificación da lugar también a una desconexión entre los procesos de participación y las decisiones finales resultantes. Además, en un proceso de análisis de políticas se producen puntos de ruptura en el tratamiento e integración de la información, cuando los representantes políticos o los expertos que los asesoran asumen decisiones sobre la base de criterios subjetivos (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007). El análisis de políticas basa su epistemología en la toma de decisiones sobre un problema, una necesidad o una oportunidad por parte del poder político antes que suceda en el tiempo, originando una desconexión entre las decisiones y las acciones. Además, si en el proceso de evaluación de las políticas las personas afectadas quedan al margen, dicha evaluación puede dar errores que hagan ineficaces las medidas que se adopten (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007). Finalmente, no basta tomar decisiones y gastar dinero; se necesita también un apoyo estructural y una estabilidad en el sistema administrativo (Cazorla, 2007). La figura 12 muestra una representación del modelo de Análisis de Políticas en el esquema de las relaciones sociales.

Figura 12
Modelo de Análisis de Políticas (Cazorla, 2007)



2.4.6. La Cooperación No Reembolsable: La Gobernanza en las Agencias de Cooperación Internacional

Para entender las acciones de las nueve agencias internacionales de cooperación no reembolsable más importantes en Perú, se recoge la definición de gobernanza de cada una de estas agencias. En este trabajo, el nivel de importancia de las agencias está definido por el monto de la cooperación en el año 2006. En algún caso, se utiliza el término gobernabilidad en lugar de gobernanza, porque corresponde al que la agencia de cooperación utiliza en sus planes directores.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID

Los temas de la gobernanza hacen referencia a la habilidad que tiene el gobierno para desarrollar un proceso de gestión pública eficiente, efectiva y responsable que esté abierto a la participación de los ciudadanos y que fortalezca y no debilite el sistema democrático de gobierno.

Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación, COSUDE

Por gobernanza entendemos los diversos y complejos mecanismos, recursos e instituciones a través de los cuales los grupos e individuos de la sociedad articulan sus intereses, encuentran compromiso en un laberinto de diferentes intereses, y ejercitan sus derechos legítimos y obligaciones. Originalmente, el término fue aplicado en los trabajos de cooperación para el desarrollo principalmente a los gobiernos, pero hoy en día incluye a

todos los actores en una sociedad: el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y organizaciones internacionales.

Agencia de Cooperación Técnica de los Países Bajos

En el contexto de un entorno político e institucional que defiende los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho, una buena gobernanza es el manejo transparente y responsable de los recursos económicos, naturales, humanos y financieros a los efectos de un desarrollo sostenible y equilibrado.

Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo, GTZ

Una buena gobernanza implica instituciones políticas efectivas y el uso responsable del poder político y la gestión de los recursos públicos por parte del Estado. En esencia, se trata de la interacción entre la democracia, el bienestar social y el estado de derecho. La buena gobernanza, va más allá del sector público para incluir a todos los demás agentes del sector privado y de la sociedad. El buen gobierno se guía por los derechos humanos y los principios del Estado de Derecho y la democracia, tal como la equitativa participación política de todos.

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, ACDI

La gobernanza abarca los valores, normas, instituciones y procesos mediante los cuales las personas y las organizaciones tratan de trabajar hacia objetivos comunes, toman decisiones, generan autoridad y legitimidad, y ejercen el poder.

Delegación de la Comisión Europea, UE

La gobernanza alude a la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos. Se refiere a las normas, procesos y comportamientos que articulan intereses, gestionan recursos y ejercen el poder en la sociedad. En este contexto, el tema importante que debe abordarse es la forma como las funciones públicas se llevan a cabo, son manejados los recursos públicos y las facultades normativas públicas se ejercen. La gobernabilidad es una medida básica de la estabilidad y el rendimiento de una sociedad.

Cooperación Técnica Belga, CTB

Una buena gobernanza o gobierno democrático es, en efecto, una práctica antes que un concepto, la implementación de lo que es fundamental para permitir a los países que reciben ayuda, tomar control del desarrollo político, económico y social de manera efectiva. Si bien el buen gobierno es principalmente un estado mental y una cultura fresca respecto al modo de operar del Estado, los programas de asistencia deben ponerse en marcha, en particular por la cooperación belga, para fortalecer las capacidades de gestión de nuestros países socios en todos los sectores de desarrollo. El gobierno democrático es una pieza

clave para el desarrollo. Se sabe que los procesos políticos, las regulaciones y las institucionales juegan un papel importante en el desarrollo económico y humano. La batalla contra la pobreza no es un simple objetivo social, económico y técnico, sino que también es un objetivo político e institucional.

Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA

En JICA, el objetivo de la asistencia a la gobernanza es ayudar a los países en desarrollo a ser capaces de invertir, asignar y administrar eficientemente sus recursos, reflejando en la estabilidad social y el desarrollo económico la voluntad de su gente. La noción de gobernanza no se limita a una cuestión del gobierno o de la administración pública. Incluye los procesos y los mecanismos que orientan y regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad. El establecimiento del estado de derecho: la garantía de la legitimidad de las normas establecidas; la construcción de un sistema imparcial para la solución de conflictos y la garantía de acceso a estos sistemas es esencial para la construcción de una buena gobernanza. Las personas pueden recurrir a la violencia o a pagos para resolver los conflictos en las sociedades que no cuentan con normas adecuadas, o un procedimiento justo y transparente para la resolución de conflictos. Esto podría llevar a violaciones de los derechos de los grupos desfavorecidos, como los pobres y las mujeres, e incluso a la agitación social. Además, los métodos de resolución de problemas pueden ser irracionales e impredecibles, lo que podría aumentar el costo de las transacciones y obstaculizar la actividad económica. Desarrollar un sistema legal también ayuda a prevenir la corrupción. A través de mejoras en la transparencia y en la rendición de cuentas de la labor administrativa, y también por la mayor claridad en las normas para la resolución de los conflictos. Sin embargo, este proceso necesita mucho tiempo. No es suficiente colocar reglas y estructuras: se requiere también que los sistemas legales y judiciales ganen la confianza del público.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID

La gobernabilidad democrática consiste en el aumento de las capacidades institucionales y sociales, fundamentalmente en tres líneas de trabajo: a) la mejora de la democracia representativa y participativa; b) la buena gestión de los asuntos públicos y en particular el apoyo a la descentralización, la promoción de la carrera pública y la gobernabilidad local; y c) el fortalecimiento del estado de derecho a través de la supervisión de las políticas públicas básicas.

2.4.7. La Cooperación No Reembolsable: Proyectos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Gobernanza

Entre los años 2008 y 2010 se han ejecutado en Perú setenta proyectos dirigidos a la mejora de la gobernanza local, regional o sectorial. De estos setenta, ocho proyectos llevan el título

de gobernanza; los otros sesenta y dos, gobernabilidad. Todos los proyectos fueron registrados por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y pueden ubicarse en la página web de esta institución. Algunos de ellos corresponden a la Ayuda Oficial, otros en cambio corresponden a la Ayuda Directa. El Anexo II recoge la descripción completa de todos estos proyectos.

Aquí sólo se recoge una descripción más detallada de los veinte proyectos con montos de inversión más significativos, o cuyo ámbito geográfico de aplicación es más relevante en la actualidad en Perú.

1. Título: *Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática - Perú*

Monto del Proyecto: 1'702,290 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Gobierno Vasco, España.

Objetivo del proyecto: Informar y organizar a la ciudadanía para lograr el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil organizada en espacios de coordinación y concertación, creados en el proceso de descentralización y fortalecimiento de los espacios de concertación sociedad civil-Estado.

El 55% de los representantes de espacios concertados regionales tienen una calidad de participación medio-alta. El 35% de los representantes son mujeres. Además, el 60% de las propuestas al Consejo Regional tienen con calidad medio-alta. El 100% de los espacios de concertación regional tiene nivel medio-alto de institucionalización. Se alcanza un nivel de conocimiento e información sobre descentralización del 50%. El proyecto se ha diseñado fundamentalmente con talleres de capacitación (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Piura, Cuzco y Moquegua.

Entidad Ejecutora: ONGD Asociación Jesús Obrero, ONGD Centro de Investigación y Promoción del Campesinados, ONGD Asociación centro de educación organización y promoción del campesinado.

Período de Ejecución: 2008-2010

2. Título: *Acciones para el fortalecimiento del tejido social, la buena gobernanza y la promoción del desarrollo en el distrito de Santiago de Lucanamarca en Ayacucho - Perú.*

Monto del Proyecto: 374,218.29 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Comisión Europea, Unión Europea y Contrapartida Nacional.

Objetivo del proyecto: Informar y organizar a la ciudadanía para lograr el fortalecimiento del tejido social en el distrito de Lucanamarca, creando condiciones para un buen funcionamiento democrático y la promoción del desarrollo social.

Al término del primer año, se constituye una organización de mujeres y dos Comités de Vigilancia Ciudadana sobre la salud y la educación, con perspectiva de desarrollo y participación en espacios de articulación (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Ayacucho.

Entidad Ejecutora: Comisión de Derechos Humanos.

Período de Ejecución: 2009-2012

3. Título: *Modernización del estado y buena gobernanza - Perú.*

Monto del Proyecto: 5'309,683 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Comisión Europea, Unión Europea.

Objetivo del proyecto: Mejorar los instrumentos de planificación, programación, seguimiento y control de la calidad del gasto y la inversión pública.

Se ha logrado mejorar la calidad y la sostenibilidad de la inversión pública en los niveles de gobierno local, regional y nacional así como también un incremento en el nivel de rendimiento de la inversión pública (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Lima.

Entidad Ejecutora: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Período de Ejecución: 2008-2012

4. Título: *Democracia y gobernabilidad desde la sociedad civil - Perú.*

Monto del Proyecto: 358,195 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo – Evangelischer Entwicklungsdienst E.V., Alemania.

Objetivo del proyecto: Contribuir a la democracia y gobernabilidad desde la sociedad civil mediante la promoción de procesos de articulación de demandas de los sectores sociales menos favorecidos, de caseríos y de centros poblados con los espacios de concertación y de gobierno de la provincia de Cajamarca y distritos de Cajamarca.

Las autoridades locales y los actores de la sociedad civil han definido una propuesta para la articulación de los diferentes espacios de concertación. Nuevos actores se han incorporado como miembros activos. Aumentaron en 10% los espacios de concertación y se ha logrado un seguimiento a 50 autoridades y funcionarios locales capacitados (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Cajamarca.

Entidad Ejecutora: ONGD Asociación para el desarrollo local.

Período de Ejecución: 2005-2008

5. Título: *Escuela de gobernabilidad para el sur andino peruano, Cusco y Puno - Perú.*

Monto del Proyecto: 534,813.18 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Agencia Española para la Cooperación para el Desarrollo (AECID), Comunidad Autónoma de la región de Murcia (CARM), Fons Catala de Cooperació al Desenvolupament, Fundación Social Universal (España).

Objetivo del proyecto: Contribuir al fortalecimiento de capacidades de gestión de las administraciones municipales en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales, dentro del marco del proceso de descentralización peruano

Los espacios de concertación de once municipios se reúnen en promedio dos veces al año para tomar decisiones sobre la gestión de su territorio. El 65% de municipales acompañadas validan sus planes de desarrollo en sus instancias de participación ciudadana (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Cusco.

Entidad Ejecutora: ONGD Centro de Educación y Comunicación Guaman Poma de Ayala.

Período de Ejecución: 2006-2009

6. Título: *Fortalecimiento de la gobernabilidad y promoción de la economía local de las comunidades campesinas - Perú.*

Monto del Proyecto: 1'336,897 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Comisión Europea, Unión Europea y Contrapartida Nacional.

Objetivo del proyecto: Mejorar las condiciones para la implementación de políticas de desarrollo productivo agropecuario que fomenten el desarrollo sostenible de la región Huancavelica.

Siete organizaciones campesinas están formalizadas así como tres organizaciones que procesan lácteos y granos. Se ha logrado que veinte comunidades campesinas elaboren planes de acción comunal así como también que cien líderes campesinos y quince líderes de la Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica (FEDECCH) estén fortalecidas (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Huancavelica.

Entidad Ejecutora: Veterinaires Sans Frontiers – Centre International de Cooperation pour le Developpement Agricole (VSF – CICDA) (ENIEX), Instituto Integral de Desarrollo Comunal, Centro de Desarrollo Integral de Comunidades y ONG Atiypaq

Período de Ejecución: 2008-2010

7. Título: *Gobernabilidad y participación ciudadana para el desarrollo local - Perú.*

Monto del Proyecto: 911,822 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Novib Oxfam Netherlands, Holanda y Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo – Evangelischer Entwicklungsdienst, Alemania.

Objetivo del proyecto: Políticas públicas democráticas, inclusivas, sostenibles y eficaces contribuyen al desarrollo local y regional.

Cinco gobiernos locales (San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador, Lurín y Pachacámac) de Lima Sur han desarrollado capacidades. Aumentó el número de proyectos conjuntos formulados así como el porcentaje de gobiernos locales que operan sistemas de monitoreo y evaluación con indicadores de género y mecanismos de medición de cuentas/meta (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Lima.

Entidad Ejecutora: ONGD Fomento de la Vida.

Período de Ejecución: 2005-2008

8. Título: *Gobernabilidad y Transparencia - Perú.*

Monto del Proyecto: 8'899,494 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Departamento de Desarrollo del Gobierno Británico – DFID, Reino Unido.

Objetivo del proyecto: Consolidar el proceso de descentralización a través del fortalecimiento de la institucionalidad local para mejorar la efectividad y transparencia en calidad y cobertura de los servicios públicos, garantizando así la gobernabilidad local.

Las capacidades locales de funcionarios, autoridades y sociedad civil se han visto fortalecidas para la gestión e inversión pública. Han aumentado el número de distritos que cuentan con planes de mejora de servicios públicos así como también el número de proyectos vinculados a la mejora de servicios incluidos en PIA (Presupuesto Inicial de Apertura). Creció el número de capacitaciones, egresados, proyectos priorizados y de actores sociales participando y también el número de ordenanzas o leyes (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Piura, Ayacucho, Apurímac, Amazonas, Ancash, Cajamarca, San Martín, Loreto, Cusco, Puno, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco.

El proyecto actúa a nivel distrital, pero en 14 distritos del país. No cuenta con contrapartida local. En las observaciones del proyecto, se menciona que la participación ciudadana ha decaído después de transcurrir el primer año de ejecución. El diseño del proyecto no contempla la necesidad de motivar a la población a seguir participando en él. Considera que la capacitación es suficiente para asegurar dicha participación; olvida que la persona requiere para actuar: saber, contar con los medios y querer. El diseño tampoco cuenta con la participación del sector empresarial.

Entidad Ejecutora: ONGD Asociación Benéfica Prisma.

Período de Ejecución: 2008-2013

9. Título: *Prevención y resolución de conflictos mineros para la gobernabilidad democrática - Perú.*

Monto del Proyecto: 307,937.59 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Gobierno Vasco, España.

Objetivo del proyecto: Favorecer procesos que aseguren el equilibrio ambiental, económico y social en zonas de influencia de operaciones mineras, contribuyendo al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local, regional y nacional

Se han fortalecido las capacidades locales para la participación en la toma de decisiones, promoviendo la equidad de género y el manejo sostenible de los recursos naturales. El 40% de líderes capacitados asume responsabilidades en sus respectivas organizaciones. Dos municipalidades provinciales y seis distritales actualizan sus Planes de Desarrollo Concertados (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Junín, Cajamarca y Piura.

Entidad Ejecutora: ONGD Cooperación – Acción Solidaria para el Desarrollo.

Período de Ejecución: 2008-2009

10. Título: *Programa de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática en ocho provincias del sur del Perú - Perú.*

Monto del Proyecto: 2'738,965.86 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo – Evangelischer Entwicklungsdienst, Alemania y Contrapartida Nacional.

Objetivo del proyecto: Lograr que territorios rurales en pobreza se desarrollen de manera sostenible y consoliden la gobernabilidad democrática. Esto mediante la creación de una ONG llamada DESCO que constituye un agente promotor efectivo del desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática, y los productores de territorios priorizados por DESCO colocan productos de calidad a precios competitivos en el mercado.

Las propuestas por DESCO para el desarrollo de zonas rurales son asumidas por gobiernos locales y regionales, así también DESCO se ha posicionado como líder en la macro región sur con respecto del desarrollo regional alto andino. Se han realizado tres foros regionales (Puno, Arequipa y Ayacucho sur), un foro macro-regional sobre la agenda y proyectos de desarrollo rural andino, un encuentro de las municipalidades provinciales de la macro región sur y 3 talleres de la red (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Arequipa.

Entidad Ejecutora: ONGD Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Período de Ejecución: 2008-2011

11. Título: *Proyecto minería, gobernabilidad local y desarrollo sostenible. Mitigación de conflictos en el sector*

Monto del Proyecto: 200,000 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Estados Unidos.

Objetivo del proyecto: El proyecto tenía como fin contribuir a la estabilidad social, la inversión privada y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país, en el marco del desarrollo sostenible.

Los procesos de diálogo interinstitucional en las dos áreas piloto promueven procesos de generación de confianza, credibilidad y compromisos mutuos entre las comunidades, los gobiernos y sectores locales y las compañías mineras. Existe un mayor número de dirigentes sociales capacitados así como de funcionarios. Hay un mayor número de reuniones para el diálogo y más proyectos concertados (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Piura y Apurímac.

Entidad Ejecutora: ENIEX Cooperative for assistance and relief everywhere INC.

Período de Ejecución: 2006-2008

12. Título: *Construyendo gobernabilidad y desarrollo económico en la zona de presencia minera de Cotabambas, Región Apurímac - Perú.*

Monto del Proyecto: 120,197 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Care UK, Reino Unido.

Objetivo del proyecto: Reducción de la desigualdad y tensiones alrededor de las operaciones de las minas, desarrollando actividades económicas sustentables desvinculadas de la minería.

Han mejorado los mecanismos participativos, transparencia y rendición de cuentas del gobierno local y del fondo social FOSBAM. Con ello, se ha logrado que un mayor porcentaje de los líderes varones y mujeres que conocen el manejo presupuestal del Gobierno Local así como también han aumentado el número de familias beneficiadas por el Fondo Social. Se han incrementado las ventas de los productos seleccionados lo que ha generado un aumento en los ingresos (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Apurímac.

Entidad Ejecutora: ENIEX Cooperative for Assistance and Relief Everywhere INC.

Período de Ejecución: 2009-2011

13. Título: *Gobernabilidad en los Andes II - Perú.*

Monto del Proyecto: 257,824 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Care UK, Reino Unido.

Objetivo del proyecto: Contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre estado y sociedad civil, que logren procesos de gobernabilidad y descentralización que apunten efectivamente en la lucha contra la pobreza y hacia el cumplimiento de los objetivos del milenio.

Las capacidades de orientar la toma de decisiones y el diseño de políticas de desarrollo de dos instancias de concertación regional entre gobierno, sociedad civil y sector privado (Acuerdo Regional Apurímac y Foro Regional Puno) se han fortalecido. Aumentó el número de propuestas concertadas en los acuerdos regionales en temas de políticas sociales y de participación ciudadana, presentadas y aprobadas por el Consejo Regional e incorporadas en el PDC regional y planes sectoriales (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Apurímac y Puno.

Entidad Ejecutora: Cooperative for Assistance and Relief Everywhere INC.

Período de Ejecución: 2009-2011

14. Título: *Incidencia política para la gobernabilidad democrática y el desarrollo territorial rural en Perú.*

Monto del Proyecto: 525,000 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: ICCO & KERK IN ACTIE, Holanda.

Objetivo del proyecto: Contribuir a la gobernabilidad territorial democrática y descentralizada del Perú, sustentada en ciudadanía activa, con capacidad de incidencia pública y de gestión del desarrollo, en el marco del Acuerdo Nacional.

La Mancomunidad del Alto Piura y la Asociación de Municipalidades del Corredor Crisnejas-Cajamarca implementan acuerdos para hacer viable la competitividad territorial. A fines del primer año la mancomunidad del Alto Piura y AMCEC adoptan los acuerdos territoriales que favorecen articulación de mecanismo de concertación y participación ciudadana y planes para la igualdad oportunidades de hombres y mujeres (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Lima, Piura y Cajamarca.

Entidad Ejecutora: ONGD Centro de investigación, documentación, asesoría y servicios.

Período de Ejecución: 2009-2011

15. Título: *Juventud, participación y gobernabilidad democrática - Perú.*

Monto del Proyecto: 1'227,313.78 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Gobierno de Navarra y Fundación Alboan, España.

Objetivo del proyecto: Contribuir a alcanzar la gobernabilidad democrática fortaleciendo capacidades y desarrollando oportunidades para la participación ciudadana de las y los jóvenes en el Perú.

Autoridades, funcionariado y jóvenes con capacidades fortalecidas en gobernabilidad, participación ciudadana, gestión local concertada y políticas públicas de juventud. Hay mayor participación y concertación. Hay ahora 25 autoridades y/o funcionarios del gobierno local y 250 jóvenes capacitados en gobernabilidad, participación ciudadana, gestión local concertada y políticas públicas de juventud. Además cuatro organizaciones juveniles en cada localidad participan activamente (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Cusco, La Libertad, Lima, Moquegua y Piura.

Entidad Ejecutora: ONG Encuentros, casa de la juventud.

Período de Ejecución: 2009-2011

16. Título: *Mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad y habitabilidad en los sectores populares de la macro zona oeste de la ciudad de Cusco - Perú.*

Monto del Proyecto: 1'435,517.93 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: PETJADES, España.

Objetivo del proyecto: Mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en la zona oeste de la ciudad del Cusco.

Organizaciones Sociales de Base (OSBs) articuladas y con capacidad de gestión Autoridades y funcionarios con capacidad de gestión municipal instrumentos de gestión territorial desarrollados e implementados Región o Provincia: Cusco. Se establecen seis agendas de responsabilidad compartida reconocidas en el Consejo de Desarrollo Distrital. El 20% de líderes capacitados participan en el Presupuesto Participativo de Santiago con propuestas identificadas en las agendas de responsabilidad compartida (APCI, n.d.).

Entidad Ejecutora: ONGD Centro de educación y comunicación Guaman Poma de Ayala.

Período de Ejecución: 2009-2010

17. Título: *Plan 2009 – 2011: Construcción participativa de propuestas regionales para la gobernabilidad del agua - Perú.*

Monto del Proyecto: 441,615.29 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: ICCO & KERK IN ACTIE, Holanda.

Objetivo del proyecto: Contribuir a la Gobernabilidad a nivel regional y nacional para que el agua sea gestionada de manera participativa, equitativa, ambientalmente sostenible y descentralizada.

Actores públicos, 40%; sociedad civil, 50%; y sector privado, 10%; diseñan e implementan participativamente 3 políticas con principios de equidad, protección de la naturaleza y participación. Identificación de agenda pública sobre el agua. En 3 regiones hay un documento de propuesta de política en RRHH. El gobierno central ha introducido al menos 3 adecuaciones en marcos legales que regulan la gerencia (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Lima, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.

Entidad Ejecutora: ONG Instituto de promoción para la gestión del agua.

Período de Ejecución: 2009-2011

18. Título: *Fomento del diálogo social entre actores laborales para el fortalecimiento de la gobernabilidad - Perú.*

Monto del Proyecto: 270,743.2 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Junta de comunidades de Castilla La Mancha, España.

Objetivo del proyecto: Fortalecer la gobernabilidad en el Perú como consecuencia de la reducción de la conflictividad social y laboral.

Al término del primer año, se constituye una organización de mujeres y dos Comités de Vigilancia Ciudadana sobre la salud y la educación, con perspectiva de desarrollo y participación en espacios de articulación (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Lambayeque, Lima, Arequipa y San Martín.

Entidad Ejecutora: ENIEX Instituto sindical de cooperación al desarrollo.

Período de Ejecución: 2010-2011

19. Título: *Gestión de conflictos, procesos regionales, gobernabilidad democrática en el contexto electoral y post electoral peruano - Perú.*

Monto del Proyecto: 515,000 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Foundation Open Society Institute, Estados Unidos.

Objetivo del proyecto: Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el Perú. Lograr políticas públicas e instrumentos de gestión concertados para el tratamiento adecuado de los conflictos vinculados al uso y la ocupación del territorio y el manejo de los recursos naturales en el Perú.

Se cuenta con una propuesta para el tratamiento de conflictos generados por el uso y ocupación del territorio y el manejo de los recursos naturales desde las instancias del Estado, de manera articulada con los niveles subnacionales de gobierno. Se crea una agenda de recomendaciones para la gestión de conflictos -número de representantes de organizaciones e instituciones estatales, de la sociedad civil y, empresas estatales y autoridades regionales de Ayacucho, Cajamarca y Puno, validando la agenda (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Lima, Ayacucho, Cajamarca y Puno.

Entidad Ejecutora: ONG Asociación Servicios Educativos Rurales.

Período de Ejecución: 2010-2012

20. Título: *Promoviendo la gobernabilidad en gobiernos descentralizados a través de la participación de la sociedad civil - Perú.*

Monto del Proyecto: 2'843,492 Dólares americanos.

Fuente de Financiamiento: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Estados Unidos.

Objetivo del proyecto: La mejora de la gobernanza y transparencia de gobiernos sub-nacionales de siete regiones colabora a hacer más eficiente la provisión de servicios, a renovar la confianza ciudadana en el régimen democrático y a fortalecer la descentralización del Estado.

Se logra un fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de la sociedad civil para participar en el proceso de toma de decisiones. Hay una mejor gobernanza local mediante mecanismos de supervisión constructivos. Existen más líderes y lideresas capacitados para participar en los presupuestos participativos a nivel regional y local en cuatro regiones y cuatro gobiernos locales. Hay mayor información accesible a la opinión pública sobre los mecanismos de participación ciudadana (APCI, n.d.).

Región o Provincia: Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Loreto, San Martín, Cusco, Junín y Ucayali.

Entidad Ejecutora: Grupo Propuesta Ciudadana.

Período de Ejecución: 2010-2012

2.4.8. La Cooperación No Reembolsable: Análisis de los Modelos de Planificación Aplicados en las Intervenciones

En primer lugar, existe un denominador común en estas intervenciones: todas ellas inician sus actividades o las enfocan en la población afectada. En casi todos estos proyectos, el principal objetivo es empoderar a la población afectada, y lo hace a través de talleres de capacitación, o de la intervención de la población en la elaboración de un plan de desarrollo.

Muy pocos proyectos promueven las interrelaciones entre los distintos actores sociales. Y cuando hay actividades de este orden, se fomenta únicamente el acercamiento de la población afectada a la esfera política local, o a la administración pública; rara vez se compromete al sector empresarial. De otro lado, cuando la principal actividad se enfoca en un organismo público, se busca desarrollar las capacidades de estos organismos, pero no se

promueve la interacción con los otros actores sociales: familias, autoridades políticas y sector empresarial.

En segundo lugar, las intervenciones son puntuales. Tienen un origen y un término, que normalmente está definido por la actividad del agente promotor, la ONGD local. Esta realidad también es consecuencia de una visión tradicional de la planificación, donde esta actividad se orienta a la generación de documentos, y no a la acción. Es una visión donde el conocimiento y la acción están separados. Por ejemplo, se planifican talleres para aprender una cualidad o una habilidad, pero este conocimiento no se conecta con la acción: el proyecto termina cuando acaban los talleres, y la población no se involucra en una acción concreta; no se busca la solución de un problema específico. No hay por tanto, un enfoque de *aprender haciendo*. Un ejemplo de este modo de actuar es el proyecto *Promoviendo la gobernabilidad en gobiernos descentralizados a través de la participación de la sociedad civil – Perú*. En este proyecto se ejecutan una serie de actividades para mejorar las capacidades de diálogo de la población afectada, pero no hay una problemática que afrontar con esas capacidades mejoradas.

En tercer lugar, estas intervenciones no buscan escalar el nivel de actuación. Aunque se presenta el caso de proyectos que se ejecutan en varias provincias, no hay la intención de escalar los resultados hacia territorios más amplios, o que la intervención tenga una aplicación a nivel nacional dentro de una política específica del Gobierno Central. En este sentido, la falta de una planificación territorial incapacita al planificador a plantear una estrategia espacial de desarrollo que garantice la sostenibilidad de los recursos (Martínez de Anguita, P. & Parra, A., 2007).

En cuarto lugar, es raro que estas intervenciones exijan un co-financiamiento local. No se promueve por tanto la co-responsabilidad real en las actividades de la población afectada o de las autoridades locales. En consecuencia, las familias no se sienten los protagonistas del cambio y no se promueve que ellos ingenien sus propias soluciones.

En quinto lugar, pocas veces se busca la mejora de la competitividad productiva local. Las familias no encuentran, por tanto, una motivación a corto plazo para mantener su participación, y ésta decae en el tiempo.

Por todas estas razones, es posible afirmar que las intervenciones de la Cooperación No Reembolsable para el desarrollo de la gobernanza en Perú se encuadran dentro de dos modelos de planificación, la Reforma Social y el Aprendizaje Social primitivo (Cazorla, 2007).

El modelo de Reforma Social fue descrito líneas arriba, cuando se trató la Cooperación Reembolsable. En cuanto al modelo de Aprendizaje Social primitivo, sus características son las siguientes:

1. Desde la perspectiva de su génesis, puede decirse que estas iniciativas responden a una naturaleza de tipo abajo hacia arriba: plantean pequeñas soluciones a problemáticas locales.

2. Las personas afectadas se ven involucradas durante parte del proceso.
3. Hay un cierto modelo bidireccional, como consecuencia del aprendizaje mutuo que se da entre la población afectada y el grupo planificador, mediante múltiples diálogos bidireccionales: propuestas de los planificadores y respuestas de la población afectada.

Cazorla (2007) llama a este modelo Aprendizaje Social primitivo, porque los proyectos de la cooperación internacional que han aplicado el modelo de Aprendizaje Social lo han hecho de tal modo que han restringido sus posibilidades. Unas posibilidades que tienen su origen en los elementos esenciales del Aprendizaje Social: un enfoque territorial, una iniciativa de abajo hacia arriba y la unión entre conocimiento y acción.

Cazorla (2007) comenta que una carencia importante de esta planificación es la falta de estructuras administrativas locales que sean capaces de asumir la gestión cuando la ONGD acabe su trabajo. En este sentido, lo razonable sería que dicho soporte administrativo provenga del gobierno local. Sin embargo, este modelo de planificación no busca la interacción con las autoridades políticas locales ni con las estructuras administrativas públicas.

Como afirma Cazorla (2007), en estas intervenciones pequeñas es más fácil que la gente pueda sentirse responsable a nivel individual. Este modo de proceder permite, por tanto, enriquecer la planificación con la atención a aspectos concretos de cada una de las personas afectadas. Sin embargo, como continúa este autor, esta planificación local no llega a percibirse en el ámbito político y administrativo del país; y las acciones y los proyectos se quedan sin interlocutores válidos en dichos ámbitos. No se establece un diálogo y un compromiso compartido con las estructuras políticas formales, ni con las diferentes administraciones públicas existentes.

En consecuencia, concluye este autor, falta un aprendizaje social completo. La figura 13 muestra una representación de este modelo según el esquema de las relaciones sociales.

2.5. Conclusiones del Capítulo

Una Tarea Pendiente para la Cooperación Internacional en Perú: Un Modelo que Desarrolle la Gobernanza y que Haga Eficaz la Ayuda Internacional.

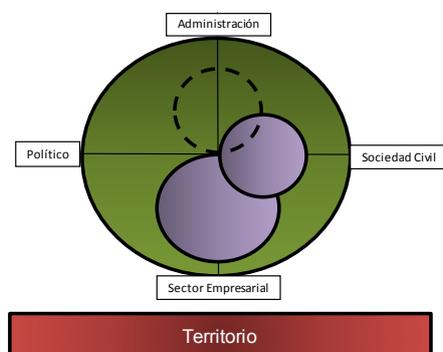
Para conseguir que la ayuda internacional sea eficaz, los eventos internacionales de la Cooperación han reclamado una mayor apropiación de la estrategia del desarrollo por el país receptor de la ayuda, un liderazgo desde el ámbito público sobre esta ayuda, la incorporación del sector empresarial y la sociedad civil y una gestión orientada a resultados.

En este sentido, se ha pedido que la ayuda internacional se integre a los programas y a las iniciativas del país, de modo que obedezcan a un análisis de las propias circunstancias y

capacidades, y se encuadren dentro de una gestión propia del entorno macroeconómico del país.

Figura 13

Modelo de Aprendizaje Social Primitivo (Cazorla, 2007)



Como se ha visto en este capítulo del trabajo, Perú es un país que ha asumido y ha avanzado significativamente en su propia gestión macroeconómica. En los últimos años, ha trabajado con orden y cuidado este entorno, destacando en Latinoamérica por su gestión.

Para los eventos internacionales, el liderazgo del ámbito público en la gestión de la Cooperación para el Desarrollo se traduce en una estrecha coordinación entre los distintos agentes de la cooperación y el gobierno. En Perú este liderazgo se muestra en la constante coordinación de esfuerzos con el Banco Mundial y con el BID, que se observa en la Cooperación Reembolsable. En cuanto a la Cooperación No Reembolsable, este liderazgo puede encontrarse en los esfuerzos por contar con una Política Nacional para este canal de la cooperación.

Para potenciar este liderazgo, los eventos internacionales también han sugerido que en la gestión de los fondos de la cooperación se utilicen los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible (UNO 2005, 2008), de modo que se creen las capacidades de gestión públicas necesarias para el desarrollo y se ayude así, a los países socios, a asumir su propia responsabilidad. En Perú la gestión administrativa pública es débil. Por lo tanto, varias de las intervenciones dirigidas al desarrollo de la gobernanza se traducen en esfuerzos por fortalecer institucionalmente la gestión pública.

Otro aspecto que los eventos internacionales reclaman para asegurar la eficacia de la ayuda es una mayor participación del sector empresarial y la sociedad civil en las acciones destinadas al desarrollo. Incluso, recomiendan acciones para desarrollar la gobernanza como un mecanismo de prevención contra la corrupción de la administración pública. Algunas de las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza en Perú han buscado el fortalecimiento de las capacidades de la población civil para cumplir con esta labor de control de la administración pública.

Reconociendo el potencial de la sociedad civil, los eventos internacionales han solicitado a los países donantes una mejor coordinación de las iniciativas de ayuda. Sin embargo, en Perú, hay muchas organizaciones civiles de estos países que gestionan sus fondos al margen de la Política Nacional. Varias de las intervenciones de la Cooperación No Reembolsable para el desarrollo de la gobernanza en los años 2008 a 2010 se han llevado a cabo al margen de las necesidades prioritarias del país.

Reconociendo la capacidad de cambio que genera el sector empresarial, los eventos internacionales han llamado la atención sobre el rol de la iniciativa privada y la inversión extranjera directa en el crecimiento de una economía sostenible a largo plazo, la transferencia de tecnología y de conocimiento, la creación de puestos de trabajo, el empuje a la productividad, la mejora de competitividad y del emprendimiento. (UNO, 2002). A pesar de esta recomendación, muchas de las intervenciones de la Cooperación No Reembolsable para el desarrollo de la gobernanza en Perú no han involucrado al sector empresarial, ni han tenido como objetivo generar algún emprendimiento local.

En cambio, en la Cooperación Reembolsable se observa una mayor participación del sector empresarial: hay acciones para promover la cooperación público-privada.

Los eventos internacionales han solicitado también una gestión orientada a resultados, estableciendo marcos de reporte y de supervisión, y utilizando enfoques más participativos que aseguren un uso eficiente de los recursos (UNO, 2005, 2008). En la Cooperación Reembolsable las prácticas de evaluación sí han estado presentes. La estrategia de alianza país 2007-2011 del BID parte de la evaluación de la estrategia del quinquenio anterior (BID, 2006). Sin embargo, en la Cooperación No Reembolsable, no es explícito que se haya dado siempre esta práctica.

En cuanto a la gestión de la Cooperación Internacional en Perú se percibe una separación inconsistente entre la gestión de la Cooperación Reembolsable y la Cooperación No Reembolsable. En primer lugar, ambas debieran responder a una estrategia común. Falta por tanto una política única para la Cooperación Internacional. En segundo lugar, los organismos rectores de ambos canales de la cooperación deberían tener una vinculación de carácter jerárquico. En este sentido, quizás convendría que la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) dependiera del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es el organismo rector de la Cooperación Reembolsable. De este modo, se facilita que exista una mayor apropiación del Gobierno por la participación en los programas y las iniciativas del Gobierno de Perú, una mejor coordinación con todos los agentes de la cooperación internacional, independientemente del canal que provenga. Se asegura así el liderazgo del ámbito público en la gestión de la Cooperación Internacional, y la mayor eficacia de dicha ayuda.

En los proyectos para el desarrollo de la gobernanza de ambos canales de la cooperación son muy pocas las intervenciones que han tenido como objetivo promover la interrelación personal entre los actores sociales: la característica esencial de la gobernanza.

Las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza no se orientan a la generación y al fortalecimiento de las interacciones personales entre los distintos actores sociales. Cuando en algún caso se articulan algunos espacios sociales de participación política, se crean sólo entorno a la gestión pública: ámbitos para presentar un reclamo, elevar una petición. En ninguno de ellos se fomenta la co-responsabilidad por la solución de un problema social, de modo que los distintos actores sociales pongan en juego sus recursos personales. Esto lleva a que en estas intervenciones no exista co-financiamiento de los proyectos, y que estos terminen decayendo en el tiempo, cuando la gestión del promotor termina. En este sentido, el conocimiento y la acción también quedan separados.

El esquema de los cuatro ámbitos de la práctica social ha servido para clasificar los proyectos de la Cooperación Internacional, Reembolsable o No Reembolsable, diseñados para el desarrollo de la gobernanza bajo tres modelos de planificación: Análisis de Políticas, Reforma Social y Aprendizaje Social primitivo.

Como estos modelos de planificación corresponden a interacciones incompletas entre los actores sociales de un territorio, quedan evidentes las debilidades de la planificación de dichos proyectos con relación a su impacto en la gobernanza real del territorio.

En los años 2008-2010, se observa que la Cooperación Reembolsable se ha enfocado en la mejora de la gestión y de la provisión de servicios públicos a través del fortalecimiento institucional. También ha tenido como objetivo la mejora de las políticas sectoriales: marco jurídico, normas y reglamentaciones. Y por último, una preocupación por el aporte la intervención del sector empresarial en la administración y gestión de servicios públicos a través de la cooperación público-privada.

Estos objetivos se han identificado en estrecha coordinación con el Gobierno de Perú a través del diseño de programas conjuntos o la participación en iniciativas ya estructuradas del gobierno. Se han planteado programas con un horizonte de largo alcance. Se han financiado pocos programas y todos ellos enfocados en pocas áreas de intervención, pero cada uno de ellos con un fuerte financiamiento del agente cooperante. En estos programas no se ha contado con la población afectada; si en algún caso ha ocurrido, ha sido sólo en la ejecución.

En los años 2008-2010, se observa que la Cooperación No Reembolsable se enfocado fundamentalmente en el fortalecimiento de las capacidades de la población afectada y en el fortalecimiento institucional de la gestión pública. En el primer caso, ha procurado, por ejemplo, fortalecer las capacidades de diálogo de la población afectada, de modo que pueda mejorar la participación en las decisiones del gobierno. En el segundo caso, ha buscado, por ejemplo, mejorar los instrumentos de planificación, programación y control del gasto y la inversión pública, o mejorar las administraciones municipales de algunas localidades. En algún caso, también ha promovido la creación de espacios de concertación entre las autoridades políticas y la población afectada, e incluso, la promoción de una actividad productiva.

Se han financiado muchos proyectos, sin embargo, los montos de cada uno de ellos han sido bastante reducidos si se los compara con los montos de los programas de la Cooperación Reembolsable. El enfoque ha sido eminentemente local: todas las iniciativas se han aplicado en una localidad específica, aunque en ocasiones, dentro del proyecto, también se ha previsto la réplica en otras localidades. Siempre se ha tratado de intervenciones puntuales, con inicio y fin en periodos cortos.

Una característica peculiar de estos proyectos ha sido que su planificación responde a una concepción tradicional: se separa el conocimiento de la acción. Las intervenciones han buscado generar capacidades en la población afectada. Por ejemplo, una mejora en la capacidad de diálogo. Para esto se han utilizado talleres de entrenamiento, pero no se ha comprometido a la población en la solución de una problemática local específica. Desde esta perspectiva, hay una separación entre conocimiento y acción. De allí que se pueda afirmar que las intervenciones han trabajado sobre la población afectada, y no con la población afectada como lo propone otro modelo de planificación. El enfoque que tienen estas intervenciones no ha sido un aprender haciendo.

Por tanto, implícitamente, este planteamiento no reconoce el protagonismo en el cambio de la población afectada. En este estilo de planificación el protagonismo se queda en los planificadores.

Todas estas debilidades, la falta de una Política Nacional única para la Cooperación Internacional, la ausencia de interrelaciones entre los actores sociales, la separación entre conocimiento y acción, la falta de protagonismo y participación de la población afectada en las intervenciones, la falta de co-responsabilidad en la solución de los problemas sociales, acciones que no se mantienen en el tiempo, sino que decaen sugieren la posibilidad de intentar un nuevo modelo para la cooperación para el desarrollo de la gobernanza en Perú, que responda a una concepción planificadora distinta: un liderazgo del ámbito público, una unión de conocimiento y acción, un protagonismo de la población afectada y un enfoque territorial. Esto es precisamente lo que se va a desarrollar en el capítulo siguiente de este trabajo.

Bibliografía Consultada

- AEIPRO (2001). *Programa español de certificación en dirección de proyectos*. Obtenido el 28 de diciembre de 2011 de www.aepro.org
- Alier, J.L. y De los Ríos, I. (1999). *Rozas de Puerto Real. Una estrategia de desarrollo sostenible*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.
- APCI (n.d.) *Acciones para el fortalecimiento del tejido social, la buena gobernanza y la promoción del desarrollo en el distrito de Santiago de Lucanamarca en Ayacucho – Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7574&anno=2009
- APCI (n.d.) *Construyendo gobernabilidad y desarrollo económico en la zona de presencia minera de Cotabambas, Región Apurímac - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=640&anno=2008
- APCI (n.d.) *Democracia y gobernabilidad desde la sociedad civil – Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=619&anno=2008
- APCI (n.d.) *Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática – Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011 de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2340&anno=2008
- APCI (n.d.) *Escuela de gobernabilidad para el sur andino peruano, Cusco y Puno – Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1658&anno=2008
- APCI (n.d.) *Fomento del diálogo social entre actores laborales para el fortalecimiento de la gobernabilidad - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10351&anno=2010
- APCI (n.d.) *Fortalecimiento de la gobernabilidad y promoción de la economía local de las comunidades campesinas - Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2798&anno=2008
- APCI (n.d.) *Gestión de conflictos, procesos regionales, gobernabilidad democrática en el contexto electoral y post electoral peruano - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10283&anno=2010
- APCI (n.d.) *Gobernabilidad en los Andes II - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=5587&anno=2009

- APCI (n.d.) *Gobernabilidad y participación ciudadana para el desarrollo local - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=640&anno=2008
- APCI (n.d.) *Gobernabilidad y transparencia – Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=3243&anno=2008
- APCI (n.d.) *Incidencia política para la gobernabilidad democrática y el desarrollo territorial rural con perfil - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=4753&anno=2009
- APCI (n.d.) *Juventud, participación y gobernabilidad democrática - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7027&anno=2009
- APCI (n.d.) *Mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad y habitabilidad en los sectores populares de la macro zona oeste de la ciudad de Cusco - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=6592&anno=2009
- APCI (n.d.) *Modernización del estado y buena gobernanza – Perú.* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7598&anno=2009
- APCI (n.d.) *Plan 2009 – 2011: Construcción participativa de propuestas regionales para la gobernabilidad del agua - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=5186&anno=2009
- APCI (n.d.) *Prevención y resolución de conflictos mineros para la gobernabilidad democrática - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1667&anno=2008
- APCI (n.d.) *Programa de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática en ocho provincias del sur del Perú - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2740&anno=2008
- APCI (n.d.) *Promoviendo la gobernabilidad en gobiernos descentralizados a través de la participación de la sociedad civil - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10084&anno=2010
- APCI (n.d.) *Proyecto minería, gobernabilidad local y desarrollo sostenible, mitigación de conflictos en el sector - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de

http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1884&ano=2008

- Bertalanffy, von L. (1950). *The theory of open systems in physics and biology*. Obtenido el 28 de diciembre de 2011 de http://student.hyperbody.nl/images/a/aa/Bertalanffy-The_Theory_of_Open_Systems_in_Physics_and_Biology.pdf
- BID (2006). Estrategia de Alianza País 2007- 2011. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1378627>
- BID (n.d.). Relación de proyectos de desarrollo ejecutados en Perú. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-avanzada,1301.html?Country=PE>
- BOE (1999). *Ley de ordenación de la edificación*. Publicación N° 266, 38-1999. Madrid: Boletín Oficial del Estado
- Cañizal, F. (1998). *La redacción del proyecto. Aspectos previos y metodología*. E.T.S. Ingeniería de Caminos. Santander: Universidad de Cantabria.
- Cazorla, A. (2001). *Presentación del libro Planificación en el ámbito público de John Friedmann*. Madrid: Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Cazorla, A. (2007). La Innovación para el desarrollo: Modelos de planificación. Obtenido el 7 de enero de 2011, de <http://expgrafica.uma.es/Asignaturas/doctorado/ingenieria/document07/Innovacionparaeldesarrollo1.pdf>
- Cazorla, A., & De los Ríos, I. (2002). Sensibilidad social y desarrollo rural: La innovación como proceso de aprendizaje social. In: *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Salvo, M. (2007). *Desarrollo Rural: Modelos de Planificación*. Madrid: Ediciones Peninsular.
- Cazorla, A., Quintana, J. & Merino, J. (1999). *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Clealand, D. & King, W. (1988) *Project management handbook*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- De los Ríos, I. (2002). *Proyecto Docente y de Investigación*. Área de Conocimiento de Proyectos de Ingeniería. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. E.T.S.I Agrónomos.
- De los Ríos, I. & Salvo, M. (2007). El pensamiento de la planificación y su evolución a través de la vida de John Friedmann. In A. Cazorla, I. de los Ríos & M. Salvo (Eds.), *Desarrollo rural: Modelos de planificación* (85-172). Madrid: Peninsular.

- FMI (n.d.) *Niveles de PBI y PBI per cápita para países similares.* (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wco/2010/02/weodata/index.aspx>
- Fontana, A. & Yagüe, J.L. (2010). Hacia un modelo que describa el impacto de los proyectos de cooperación internacional en la gobernanza. En Cazorla, A. (Ed.) *XIV Congreso internacional de ingeniería de proyectos* (pp. 1677-1685). Madrid: Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN: 9788461426072
- Friedmann, J. (1981). *Planning as social learning. Preface to the reissue of retracking-America: A theory of transactive planning.* Emmaus, PA: Rodale Press.
- Gamio, R., Manrique, N., & Zúñiga, P. (2011). *Análisis Sectorial de la Industria de Agua y Saneamiento en el Perú.* Disertación de maestría en dirección de empresas no publicada, Universidad de Piura, Lima, Perú.
- Gómez-Senent, J.F., De Cos, M., Ordieres, J. & Cano, J. L. (2001). *Gestión de proyectos.* Madrid: Ed. Fundación Confemetal.
- González Alonso, S. (1992). *Memoria de cátedra. Departamento de proyectos y planificación rural. E.T.S.I. Montes.* Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Korten, D. (1980). Community organization and rural developmet: A learning process approach. *Public Administration Review*, 40 (5), 480-511.
- Martínez de Anguita, P. & Parra, A. (2007). Explicando el desarrollo local sostenible mediante blend-learning en comunidades rurales iberoamericanas. *Revista Iberoamericana de Educación.* 41(3). Obtenido el 10 de marzo de 2012 de http://www.rieoei.org/deloslectores/1773_Anguita.pdf
- Observatorio (2008). Informe sobre la cooperación al desarrollo en Castilla y León 2008. Obtenido el 11 de enero de 2011, de [http://www.ocud.es/eu/Otros_recursos-Informe Cooperacion CyL 2008](http://www.ocud.es/eu/Otros_recursos-Informe_Cooperacion_CyL_2008)
- OECD (n.d.) *Cooperación por continente.* (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *Cooperación pública y privada.* (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *La cooperación internacional en Latinoamérica – Ayuda oficial al desarrollo.* (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *Montos a Perú.* (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *Países semejantes al Perú.* (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

- Plumptre, T. & Graham, J. (2000, January). *Governance in the new millennium: Challenge for Canada*. Obtenido el 28 de noviembre de 2009 de Institute on Governance: http://www.iog.ca/publications/prs_governance.pdf.
- PNUD (n.d.) *Evolución de la expectativa de vida al nacer y el número de años de estudio en mayores de 25 años en el Perú*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://hdrstats.undp.org/en/tables/default.html>
- PNUD (n.d.) *Evolución del índice de desarrollo humano en el Perú*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/PER.html>
- PNUD (n.d.) *Índice de Desarrollo Humano para países similares*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://hdr.undp.org/es/datos/mapa/>
- Trueba, I. & Del Cos, M. (1990). *Definición de proyectos de ingeniería*. Madrid: VI Congreso Nacional de Proyectos de Ingeniería.
- Trueba, I. (1982). *Agricultural project design*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Trueba, I. (1988). *Ordenación del territorio en áreas rurales: planificación rural*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Trueba, I., Cazorla, A. & De Gracia, J. J. (1995). *Proyectos empresariales: Formulación y evaluación*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- UNO (2002). *Monterrey Consensus of The International Conference on Financing Development*. Obtenido el 4 de junio de 2009 de www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf
- UNO (2003). *Declaración de Roma sobre la armonización*. OECD-CAD. Obtenido el 4 de junio de 2009 de www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/Download.aspx?file=../../ESRome
- UNO (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Obtenido el 25 de mayo de 2009 de www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf
- UNO (2008). *Programa de Acción de Accra. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Ayuda al Desarrollo*. Obtenido el 4 de junio de 2009 de <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>
- World Bank (2006). *Country partnership strategy for the Republic of Peru for the period FY07-FY11* (Report N°. 37913-PE). Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/CPS_Peru_Traduccion_corregida_final.pdf?resourceurlname=CPS_Peru_Traduccion_corregida_final.pdf
- World Bank (n.d.) *Justice Services Improvement Project II – P110752*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?menuPK=2805119&pagePK=64312881&piPK=64625384&theSitePK=2748767&Projectid=P110752>

- World Bank (n.d.) *Peru - Environmental Development Policy Loan Program (ENV/DPL) – P101471*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P101471>
- World Bank (n.d.) *Peru Capacity building for subnational public Investment- P120124*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P120124>
- World Bank (n.d.) *PERU Participatory intervention model to improve child nutrition - P120888*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P120888&theSitePK=2748767&piPK=64625334&pagePK=6433067&menuPK=2804987&Type=Implementation&hlPK=2810751>
- World Bank (n.d.) *Second Programmatic Environmental Development Policy Loan – P116152*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116152>
- World Bank (n.d.) *Second Programmatic Environmental Development Policy Loan – P116152*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116152>
- World Bank (n.d.) *Second Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Policy Loan - P101590*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P101590>
- World Bank (n.d.) *Second Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Supplemental Financing - P115120*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P115120>
- World Bank (n.d.) *Third Programmatic Environmental Development Policy Loan – P118713*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P118713>
- World Bank (n.d.) *Third Programmatic Fiscal Mgmt and Competitiveness Development Supplemental Financing P-106720*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P106720>
- World Bank (n.d.) *Third Results & Accountability (REACT) Programmatic DPL – P116264*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/>

[projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116264](http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116264)

World Bank (n.d.) *Water Resources Management Modernization – P107666*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P107666>

Tercer Capítulo

Modelo para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú

Tercer Capítulo

Modelo para el Desarrollo de la Gobernanza en las Políticas de la Cooperación Internacional en Perú

“Se entiende el desarrollo de los pueblos como un proceso complejo, que, generalmente, se asocia a un política específica cuando se aplica a las ayudas a países necesitados” (Cazorla, 2007, p. 117).

3.1. Bases Conceptuales del Modelo Propuesto

Después de la conceptualización de gobernanza del primer capítulo y del análisis de la cooperación internacional en Perú, del segundo, especialmente, de los proyectos enfocados en la mejora de la gobernanza de los últimos años, se recoge, brevemente, la planificación como Aprendizaje Social, en concreto, la evolución de John Friedmann a Adolfo Cazorla; y la experiencia positiva del desarrollo rural en la Unión Europea. Ambos constituyen las bases conceptuales del modelo propuesto.

3.1.1. La Planificación como Aprendizaje Social: De John Friedmann a Adolfo Cazorla

Para Friedmann, la planificación es “el intento de unir el conocimiento teórico y científico con las acciones en el dominio público” (citado en Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007, p. 151). Partiendo de esta definición, él estructura el conocimiento de la planificación según cuatro grandes tradiciones, definidas cada una de ellas según la posición que ocupe, como orientación social o transformación social, y según la afinidad ideológica que la caracterice, entre conservadora o radical. Estas cuatro tradiciones de la planificación son: la Reforma Social, el Análisis de Políticas, el Aprendizaje Social y la Movilización Social. La figura 1 muestra las características de cada una de estas tradiciones planificadoras.

La Reforma Social y el Análisis de Políticas se caracterizan por una orientación social entendida como una combinación de control desde arriba. En cambio, la Movilización Social tiene su principio en una contra planificación desde abajo, como una reacción de las comunidades oprimidas y despojadas de poder que denuncian los males del capitalismo industrial que había ofrecido promesas de una mayor justicia social (Friedmann, 2002, citado en Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007). El Aprendizaje Social también responde a

una planificación desde abajo: defiende la unión entre conocimiento y acción, pero se fundamenta en la idea de una planificación que está enraizada en la vida pública, vinculando la sociedad civil y la comunidad política. En este modelo está implícita la creencia de Friedmann en los procesos de descentralización y autonomía, y que la planificación no es una función exclusiva del Estado, sino que puede generarse en cualquier ámbito de la sociedad civil.

Figura 1

Mapa Conceptual de los Modelos de Planificación (Yagüe, J.L., 2007)



Los orígenes de este modelo de planificación pueden encontrarse en un artículo de John Friedmann y George Abonyi titulado *Social learning: A new model for policy research* (1976). En él, los autores combinan la idea de un aprendizaje mutuo entre expertos planificadores y clientes, con un modelo de aprendizaje experimental caracterizado por los siguientes aspectos: valores sociales específicos, imagen de la realidad, estrategia política y acción social. Tendía así un puente entre los diferentes contextos sociales involucrados en el desarrollo. De esta forma, el modelo propuesto se mostraba como una planificación basada en el Aprendizaje Social. En él, el proceso de aprendizaje empieza siempre con la acción, creando, como consecuencia de ésta, una situación nueva, capaz de generar nuevos conocimientos, más allá de las hipótesis iniciales (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007).

Cazorla, De los Ríos y Salvo (2007) señalan que la propuesta de Friedmann trasluce la existencia de una crisis de la planificación racional debida a la ruptura entre conocimiento y acción. Según estos autores, esta ruptura tiene su fundamento en tres razones:

Una crisis del conocimiento debido a la entrada de la subjetividad humana, que origina que la certeza sobre el conocimiento de la sociedad basada en el positivismo de Comte no sea ya válida. Aparecen así nuevas alternativas en la búsqueda de dicho conocimiento. Estos autores señalan que Friedmann vislumbra la importancia de enriquecer el conocimiento de

la realidad con esta subjetividad humana a través de unos procesos de diálogo con los actores, las instituciones y los movimientos de la sociedad.

Otra de las causas de esta ruptura es el paso acelerado de los acontecimientos históricos. La velocidad de los cambios en el mundo, con acontecimientos exógenos que distorsionan las condiciones iniciales en las que se había fundamentado el ciclo del proyecto de la planificación central, puede hacer que los planes y proyectos previstos ya no sean válidos ni apropiados cuando éstos estuvieran terminados.

Finalmente, la necesidad de incorporar los problemas de ámbito global hacía que el futuro de la sociedad no pudiese ser cubierto exclusivamente desde una perspectiva central. La diversidad, el dinamismo y la complejidad de la problemática social hacen difícil que un único actor social sea capaz de encontrar la respuesta certera. En este nivel también aparecen las nuevas estructuras legales y los comportamientos institucionales no adecuados para enfrentar los problemas de la sociedad. Estas nuevas estructuras carecen de principios éticos y exigen que el planificador tenga presentes los valores normativos adecuados.

Según Cazorla, De los Ríos y Salvo (2007), para Friedmann nuestro tiempo debe definirse como una época post-moderna, donde los métodos de planificación desarrollados en la modernidad no tienen ya cabida. La única opción viable sería la reconstrucción social, y la planificación radical, como el modelo más adecuado para llevarla a cabo.

Friedmann también señalaba en 1986 que la planificación post-moderna debía atender a la formación de comunidades políticas mediante una democracia popular; la autonomía territorial; la auto-producción colectiva y el descubrimiento de las personas en el contexto de las relaciones sociales. Con estas afirmaciones, este autor se adelanta a las propuestas de la bibliografía de la cooperación para el desarrollo surgida recién en la década de 1990, donde se propone ir hacia una mejora de la gobernanza local, dando así respuesta a implicaciones éticas y políticas que habían estado alejadas de los modelos propuestos hasta entonces: comunidad y solidaridad; objetividad, entendida como la capacidad para entender y apreciar a los demás; sensibilidad ética y economía doméstica.

En este sentido, la propuesta de Friedmann coincide conceptualmente con el enfoque de la post-modernidad de Llano (1988). Este autor propone la incorporación de nuevos principios para delinear el modo de trabajar de la época post-moderna. Estos criterios serían: el principio de gradualidad, el principio de pluralismo, el principio de complementariedad, el principio de integralidad y el principio de solidaridad.

Para Cazorla (1997), el principio de gradualidad expresa la diversidad que existe entre personas y en la realidad material. Ambos admiten matices y variedades. Citando a Llano, señala que el racionalismo moderno “nos ha acostumbrado a ver la realidad en blanco y negro...las personas o los pueblos que no puedan estar a la vanguardia del supuesto progreso científico y técnico quedan marginados de la dinámica social, en la cuneta del subdesarrollo” (1988, citado en Cazorla, 1997, p. 318). Por eso, Cazorla señala que potenciar un desarrollo endógeno, con su enorme variedad de formas y matices, puede dar

origen a una actuación industrial en zonas rurales que sí cuide la base ecológica; algo que resultaría impensable en el rígido modelo moderno.

El principio del pluralismo hace referencia, según Cazorla (1997), a los cambios que aparecen en el campo laboral. En la época post-moderna surgen nuevas formas de trabajar, rompiendo así el antiguo régimen laboral. Según este autor, esto se percibe en el mundo rural, donde a una actividad agrícola se le suma, hoy en día, la actividad forestal, e incluso, el turismo vivencial, una actividad totalmente innovadora en dicho mundo.

Cazorla (1997) también reclama más programas de desarrollo enfocados en la formación de las gentes. Para él, el desarrollo es una cuestión cultural más que una cuestión económica: se trata de asegurar que las gentes sean capaces de acometer nuevas aventuras profesionales superando los miedos que nacen del desconocimiento.

El principio de la complementariedad propuesto por Llano se orienta a resolver una confusión propia del modernismo: la diferencia entre distinto y contrario. Según este autor, la falta de este principio llevó a caracterizar la época moderna por una estrategia de conflicto, sin atender que lo real es la complementariedad. En palabras de Llano, “composibilidad de las diferencias” (1988, citado por Cazorla, 2007). Para Cazorla, esta complementariedad puede darse en las relaciones urbano-rurales, permitiendo así un manejo equilibrado del medio ambiente y la actividad industrial. Además, como también señala Cazorla (2007), esta postura previene de un ecologismo desmesurado, propio de una concepción de conflicto entre rural y urbano.

El principio de integralidad propuesto por Llano es el que permite diseñar soluciones capaces de abordar toda la realidad, también el aspecto ético. “Tal planificación está orientada a valores especiales y no al beneficio. Es explícitamente normativa en su intención” (Friedmann, 1991, citado en Cazorla, 2007). O como comenta Cazorla (2007), se trata de ver la realidad desde la ética más que desde la técnica: arbitrar desde los fines más que desde los medios.

El principio de solidaridad de Llano es el que reclama ámbitos sociales compatibles, en contraposición a los espacios sociales incompatibles propios de la época moderna. Este principio permite superar la primacía del capital sobre el trabajo, propia del liberalismo capitalista y que destruye la solidaridad con los contemporáneos, con los antepasados y con quienes vendrán después (Cazorla 2007). Estos espacios de solidaridad se fundamentan en la consideración de la dignidad de la persona humana; y conducen también hacia el respeto a la naturaleza: legado de las generaciones pretéritas y futuro de las venideras.

Una vez analizados los presupuestos de la planificación propuesta por Friedmann y Cazorla, es posible mostrar sus principales características. En este sentido, este estilo de planificación se caracteriza por (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007):

1. Un aprendizaje mutuo. Es decir, un estilo de planificación que combina dos tipos de conocimiento: el conocimiento personal, aquel saber íntimo que tenemos sobre nuestras vidas diarias, y el conocimiento procesado. Este aprendizaje mutuo se da también entre

personas con distintas capacidades y habilidades cuando ellas trabajan conjuntamente en la resolución de problemas comunes. Unos y otros aprenden de cada situación específica, transformando así sus conocimientos.

2. Un proceso de comunicación y diálogo abierto. Cuando se da una relación de confianza entre dos o más personas, es más eficaz el aprendizaje mutuo. De este modo, este estilo de planificación resalta las relaciones interpersonales, ubicándolas en el primer plano. También el concepto de gobernanza le da esta relevancia a las relaciones interpersonales.

3. Una estructura celular de pequeños grupos. Estas estructuras son necesarias para el desarrollo del diálogo, algo en lo que coinciden todos los científicos del aprendizaje social. El tamaño óptimo de estos grupos es de siete u ocho miembros. De este modo, la contribución de cada uno de ellos cuenta y el carácter reducido del grupo da fortaleza y estimula la formación de movimientos sociales, redes de trabajo y alianzas políticas siguiendo reglas sencillas. Estas ideas de Friedmann han sido precursoras de los Grupos de Acción Local, presentes en el modelo europeo de planificación del desarrollo rural (Comisión Europea, 1991, citado en Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007).

4. Una práctica social innovadora. El papel del planificador es fomentar la innovación social: la generación basada en la práctica social de nuevas fuentes de recursos y no la distribución de unos recursos escasos.

5. Un papel de la sociedad civil en la planificación. La sociedad civil queda definida como el ámbito principal para la planificación innovadora. Sin embargo, también se admite que estas prácticas se den en el dominio público del Estado, adaptando el sistema público a un orden político que privilegia la actuación civil.

6. Una lucha política. Estas diferencias pueden aparecer como consecuencia de empezar algo nuevo. Un proceso de cambio implica, casi siempre, oposiciones y obstáculos, y una cierta lucha política para superar la resistencia de los poderes públicos. Este modelo requiere una comunidad activa, comprometida políticamente, que ejerza algún control sobre sus medios de vida, y que pueda sostener responsablemente al Estado.

7. Una planificación desde abajo. De este modo quedan reflejados los verdaderos intereses de la gente comprometida. La práctica social innovadora resulta más eficaz cuando la organización celular alienta la formación de redes, movimientos sociales y coaliciones flexibles que pueden ser fuerzas muy potentes en la lucha por el cambio estructural.

8. Unos valores normativos. Estos valores implican tener un ideal de servicio y anteponer sus exigencias. Para favorecer los procesos de diálogo, John Friedmann inserta los valores normativos en los pequeños grupos. Estos grupos de acción, que contribuyen a lo que él denomina buena sociedad, trabajan con objetivos que van más allá del propio grupo. No es un grupo que actúa para sí, sino que sus objetivos están en el ámbito de la sociedad y del dominio público.

Este estilo de planificación refleja la relevancia de las interacciones entre los actores sociales. Genera espacios de interacción entre la sociedad civil y la comunidad política; y entre teoría y práctica, creando así oportunidades y servicios alternativos para sectores específicos de la población. Sin embargo, la creación de estos espacios requerirá que, en ocasiones, el planificador asuma un rol de facilitador. Un rol que puede colocarlo en una posición incómoda y viviendo contradicciones y relaciones tensas que provengan de la diversidad de opiniones. Pero como comenta Friedmann, “estas tensiones afirman la riqueza incomparable y la diversidad del mundo en el que vivimos y que nos niega la posibilidad de soluciones simplistas” (2002, citado en Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007, p.153).

El planificador ya no actuará como experto (Cazorla & De los Ríos, 2002), sino como un articulador de un proceso de aprendizaje que incorpora el conocimiento y la experiencia de la población en la creación de políticas, programas y proyectos. La responsabilidad de las decisiones se centra en las personas, se refuerza el papel de los líderes locales, adquieren valor e importancia los pequeños proyectos, y se abren las puertas para infundir a la gente la esperanza en su mejora.

Con esta metodología, Friedmann y Cazorla proponen una vía innovadora para el desarrollo de las localidades pobres: el fortalecimiento del capital humano y el capital social de los hogares. Asigna también un papel importante al Estado, como ente que asegura la sostenibilidad de dicho desarrollo. Pero reclama, en primer lugar, unos recursos esenciales para estos hogares: un espacio vital propio, un tiempo disponible para acceder a las necesidades básicas, unas redes sociales informales, una participación en organizaciones sociales, el acceso a la información relevante, los recursos financieros, los conocimientos y las habilidades, y las tecnologías de producción (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007). Un fortalecimiento social de los hogares conduce a una mejora de su capacidad para ser políticamente activos.

De este modo, este estilo de planificación crea las condiciones propicias para el desarrollo de la gobernanza como ha sido definida en el primer capítulo de este trabajo: una interrelación personal entre los distintos actores sociales que persiguen el bien común a través de la solución de un problema social o el aprovechamiento de una oportunidad.

3.1.2. La Experiencia del Desarrollo Rural Europeo

El significativo desarrollo producido en el ámbito rural europeo en los últimos años puede servir de fuente de experiencias para la mejora de la eficacia de la Cooperación Internacional para el desarrollo y para el diseño y la ejecución de las intervenciones para desarrollar la gobernanza.

El desarrollo rural europeo se encuadra dentro del cambio de las políticas de desarrollo que surgieron en Europa a raíz de la modificación de los Fondos Estructurales, en 1988. Estos

cambios tenían como objetivo alcanzar un desarrollo equilibrado de las regiones y una reducción de las desigualdades existentes entre ellas (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007).

La nueva política de cohesión económica y social europea toma conciencia de la problemática rural y se plantea la necesidad de incorporarle la dimensión medioambiental, económica, social y cultural de los territorios rurales (De los Ríos et al., 2002).

Las notas características de estas políticas fueron las siguientes (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007):

1. Plurisectorial. No se buscaba el desarrollo del sector primario, sino la articulación entre todos los sectores económicos que pudiesen estar presentes en el medio rural.
2. Endógeno. Consideraba que la principal herramienta para el desarrollo de una región eran sus valores intrínsecos y las potencialidades que poseía. Esta concepción del desarrollo rural apostaba por su fortalecimiento como medio para movilizar recursos nuevos, en lugar de introducir recursos externos o exógenos.
3. Territorial. El espacio físico era fundamental. Este determinaba los valores locales y las potencialidades endógenas del territorio.
4. Pluridisciplinar. Se veía como una condición indispensable para el desarrollo plurisectorial. Esto también suponía la movilización de más recursos presentes en el territorio.
5. Conservación del medioambiente. Era un elemento fundamental para un desarrollo rural basado en el territorio y en los valores endógenos. En todo medio rural, el medioambiente es un elemento importante.

En este marco político, los objetivos generales que se fijaron para el desarrollo rural fueron los siguientes (Cazorla, De los Ríos & Salvo, 2007):

1. La promoción de una actividad económica permanente en las áreas rurales.
2. La diversificación económica de las áreas rurales.
3. La protección de la población rural, fomentando y desarrollando el tejido social a través del mantenimiento y el incremento de la población rural mediante la promoción de nuevas actividades.
4. La cohesión económica y social.
5. La protección medioambiental.

La figura 2 muestra la génesis de los programas y los proyectos según las dos principales intervenciones estructurales: las iniciativas nacionales y las iniciativas comunitarias. La principal forma de intervención de los fondos fue mediante Programas Operativos (PO) y los Documentos únicos de programación (DOCUP). Ambos constituyen un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales.

Los recursos movilizados por los Programas de las Iniciativas Comunitarias fueron de 5,800 millones de ecus en el período 1989-1993; 12,700 millones de ecus en el período 1994-1999; y 10,400 millones de euros en el período 2000-2006.

Figura 2

Modalidades de Intervención de los Fondos Estructurales



Fuente: De los Ríos et al, 2002.

3.1.2.1. La Iniciativa LEADER: Conceptos y Características

Dentro de estos programas y para abordar el desarrollo rural de Europa con las notas características y los objetivos ya señalados, se lanzó la iniciativa LEADER, *Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*. Esta iniciativa tuvo tres etapas de programación desde el año 1991 hasta el año 2006. Durante estas etapas, se amplió considerablemente el número de beneficiarios, pasando de 217 territorios en el programa LEADER I, a 906 territorios en el programa LEADER II, y a 808 territorios en el programa LEADER +. El financiamiento europeo pasó de 417 millones de euros en el programa LEADER I, a 2,105 millones de euros en el programa LEADER + (Cazorla, De los Ríos & Díaz, 2005).

Con una metodología singular, la iniciativa otorgaba ayudas comunitarias en forma de subvenciones globales integradas a soluciones innovadoras orientadas a promover proyectos de desarrollo rural (De los Ríos et al. 2002).

La iniciativa LEADER ha significado para Europa una forma distinta de gestión de los fondos comunitarios para el desarrollo rural. Los resultados obtenidos han sido tan singulares, que esta iniciativa ha llegado a denominarse: el método LEADER. Las características de esta iniciativa fueron las siguientes:

1. Un enfoque plurisectorial.
2. Una programación plurianual.
3. La dimensión local o comarcal.
4. Un enfoque ascendente.

5. La participación de la población local. Esta participación se daba a través de los llamados Grupos de Acción Local: pequeñas organizaciones participativas formadas por actores públicos y privados que, en común acuerdo, establecen una estrategia y las medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio de dimensión local, menos de 100,000 habitantes (COM, 1988); y que se responsabilizan de aplicar soluciones innovadoras a la promoción de proyectos de desarrollo rural.
6. Innovación. Se trataba de encontrar y aplicar soluciones innovadoras respecto a las características endógenas de la zona, tanto en aspectos técnico-productivos, como ambientales y culturales.
7. Había un efecto demostración. Se respaldan las acciones que servían de ejemplo en su zona y con efecto multiplicador.
8. Capacidad de transferencia e intercambio de conocimientos y experiencias. Mediante la creación de redes nacionales y europeas de desarrollo rural, con una participación activa obligatoria de todos los beneficiarios del programa LEADER.
9. Liquidez en la disponibilidad de fondos. El programa LEADER se gestionaba en forma de subvención global, donde la Administración adelantaba los fondos comunitarios mediante anticipos a los Grupos de Acción Local.

Uno de los aspectos más originales de esta iniciativa ha sido la creación de los Grupos de Acción Local. Estos partenariados eran estructuras participativas de gobierno local que gestionaban localmente las ayudas comunitarias concedidas en forma de subvenciones globales integradas. Como comenta Fischler, LEADER ha sido, principalmente, una relación entre agentes públicos y privados para llevar a cabo una estrategia colectiva (citado en Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

Para la promoción de estos proyectos, estos grupos se formalizaban bajo una determinada forma jurídica. Estaban dotados de oficinas, órganos de gobierno y un equipo técnico permanente (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005). En ellos estaban representados los agentes que operan en un territorio: personas o asociaciones de personas; empresas privadas y el sector financiero; y las instituciones públicas regionales, nacionales o europeas responsables de impulsar políticas de desarrollo regional y rural.

3.1.2.2. La Planificación en la Iniciativa LEADER

En cuanto al enfoque planificador, LEADER fue también una iniciativa peculiar. Supuso impulsar una planificación desde arriba simultánea con una planificación desde abajo. En este sentido, es interesante mostrar el proceso de aprendizaje que se dio en su conjunto. Tras el éxito de la primera fase, se incorporaron algunas modificaciones como consecuencia de la primera evaluación. Así, en el segundo período de la iniciativa, el programa se dividió en cuatro fases (De los Ríos et al. 2002):

En primer lugar, la adquisición de capacidades. Una etapa previa a la realización de los programas de innovación rural, principalmente en aquellas zonas donde el desarrollo rural era una novedad. Las acciones comprendidas eran el diagnóstico del territorio, la

motivación y la formación de la población para su participación activa, la elaboración de la estrategia y la búsqueda de financiamiento.

En segundo lugar, los programas de innovación rural. Se trataba de programas demostrativos y transferibles realizados por los grupos de acción local o por otros agentes colectivos. Tenían carácter plurianual y presentaban un conjunto de medidas muy diversas como el apoyo técnico, formación profesional, fomento del turismo rural, apoyo a las pequeñas empresas, aprovechamiento *in situ* y comercialización de los productos agrícolas, forestales y de pesca locales, conservación y mejora del medio ambiente y de la calidad de vida.

En tercer lugar, la cooperación transnacional. El objetivo de esta fase era facilitar la concepción y la realización de proyectos comunes a varios grupos o agentes locales que proviniesen de al menos dos Estados miembros.

En cuarto lugar, la red europea de desarrollo rural. De este modo, se facilitaba el intercambio de realizaciones, de experiencias y de conocimientos entre todos los agentes públicos y privados implicados.

Tras los dos periodos anteriores, el enfoque LEADER se consolidó en Europa como un mecanismo que aportaba soluciones a las necesidades de las zonas rurales, en especial, aquellas que tenían dificultad. Por este motivo, la Comisión Europea decidió que todas las zonas rurales de la Unión pudiesen ser elegibles en el nuevo período, 2000-2006, del programa.

En este período, los objetivos del programa fueron los siguientes: incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva de más largo plazo; fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural; y la mejora del entorno económico, contribuyendo con la creación de empleo y la mejora de las capacidades de organización de las comunidades.

Estos objetivos llevaron a que el programa se articulara en tres capítulos (De los Ríos et al. 2002):

En primer lugar, el apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en un enfoque ascendente y en la cooperación horizontal.

Estas estrategias implicaban la aparición de nuevos productos y servicios que incorporaban rasgos específicos locales; el establecimiento de nuevos métodos para combinar los recursos humanos, naturales y financieros del territorio, explotando así el potencial endógeno; la combinación y el enlace entre sectores tradicionalmente apartados, y la creación de formas originales de organización y participación de la población local en el proceso de toma de decisiones y de aplicación del proyecto.

En segundo lugar, el apoyo de la cooperación entre territorios rurales entre sí, y con países terceros. Con esta medida se buscaba facilitar la innovación en los proyectos, ya sea

mediante la unión de grupos sociales y conocimientos de modo que se tuviese la masa crítica necesaria; o la integración de elementos sinérgicos y complementarios en la realización de una acción común.

En tercer lugar, la integración en una red de todos los territorios rurales de la Unión Europea que potencie la innovación mediante la asociación de conocimientos y aprendizajes, el intercambio y la transferencia de experiencias y la cooperación entre territorios.

La planificación del enfoque LEADER puede caracterizarse por cinco principios y siete aspectos concretos o especificidades de esta iniciativa.

Los cinco principios son:

1. Una Gestión Local. Una asociación local asesorada por un pequeño equipo técnico permanente se encarga de la definición y de la aplicación de un plan de acción.
2. La elaboración y aplicación de un programa de innovación rural que define varios ejes de intervención para las acciones de desarrollo en un territorio. Es el plan de acción local.
3. Multisectorialidad y búsqueda sistemática de vínculos entre las acciones. Existe una estrategia global integrada.
4. Cofinanciación de los planes de acción por la Comisión Europea, los Estados miembros y/o las regiones como una dotación global y no como líneas presupuestarias sectoriales.
5. Integración en red de los territorios implicados a través de un organismo comunitario y conectado con unidades nacionales de animación.

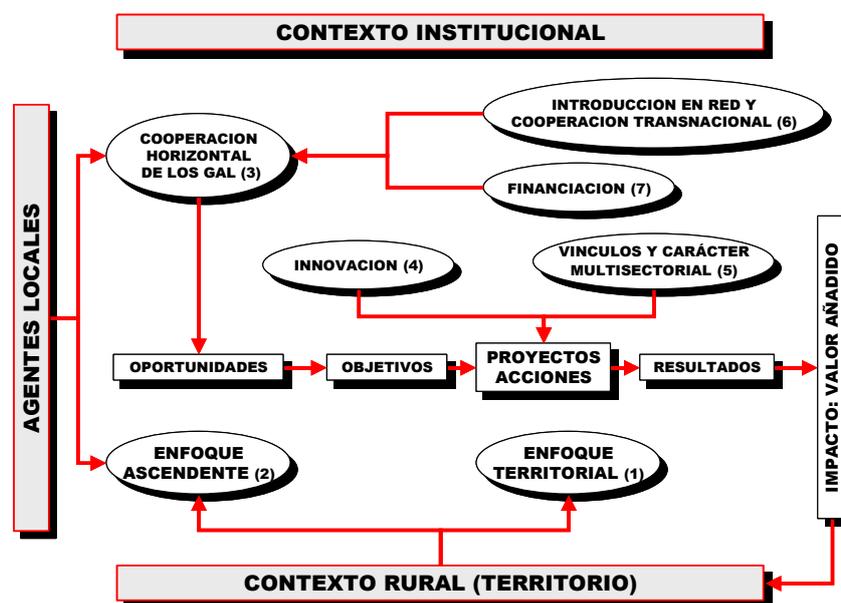
Los siete aspectos concretos o especificaciones en el proceso de planificación son:

1. Enfoque territorial.
2. Enfoque ascendente.
3. Los Grupos de Acción Local y la cooperación horizontal.
4. El carácter innovador de las acciones.
5. El vínculo entre las acciones, un enfoque integral y multisectorial.
6. La introducción en red y la cooperación transnacional.
7. Las modalidades de gestión y co-financiamiento.

La figura 3 recoge una representación de la influencia de estas especificidades en el proceso de planificación.

Figura 3

Las Especificidades de la Iniciativa LEADER y el Proceso de Planificación



Fuente: Rural. Europe. AEIDL 1999

3.1.2.3. Resultados, Experiencias y Recomendaciones

El programa LEADER I generó 25,000 nuevos empleos. El programa LEADER II, 100,000 nuevos puestos de trabajo (De los Ríos, 2002).

En los presupuestos iniciales europeos de LEADER II la relación entre la financiación europea, las financiaciones públicas española y la privada fue de 39.9: 27.3: 32.8. Los presupuestos finales comprometidos mostraron un considerable aumento de la financiación privada, y la relación cambió a 33.4: 28.1: 38.5. De este modo, los fondos europeos tuvieron un efecto propulsor mayor del esperado sobre los fondos públicos españoles y privados, casi de 200 en vez de 150% (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

LEADER II mejoró la participación de las mujeres, las entidades públicas y privadas en el proceso de desarrollo rural en España (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

LEADER II logró la articulación de más de 6,400 instituciones y agentes socioeconómicos en toda España, entre los que se encontraban 1,930 ayuntamientos y más de 2, 400 empresas privadas (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

Se ha logrado impulsar la inversión basada en el ahorro local, que no se había aprovechado antes por la falta de apoyo al seguimiento de los proyectos locales y también por la falta de confianza en el futuro del propio territorio. En España, en el conjunto de LEADER I la inversión privada superó los 200 millones de euros, representando 54% de la inversión total, frente al 34.6% previsto. Con LEADER II, la financiación privada española se duplicó y superó los 475 millones de euros (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

En cuanto a dificultades encontradas, estos autores comentan que la coordinación con otras políticas de desarrollo que afectaban la zona obligaron a esfuerzos por delimitar con mucha precisión el ámbito de actuación de la iniciativa LEADER II.

También el logro de una verdadera innovación en un entorno poco propicio a ella obligó a introducir la innovación como uno de los principales criterios de selección (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

De otro lado, la dificultad para encontrar promotores y líderes en las zonas, obligó a cuidar mucho la promoción local de la iniciativa (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

Además, la dificultad para encontrar inversión concreta para algunas líneas del LEADER II como la introducción de redes y la cooperación transnacional, obligó a no introducir mucha financiación en ellas, y buscar la mayor flexibilidad dentro del marco legal para traspasar financiación de unas iniciativas a otras (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

Scott (2004) presenta un análisis de la experiencia LEADER en Irlanda del Norte. Este autor recoge información de 15 Grupos de Acción Local, y trabaja en detalle a cinco de ellos. Por la naturaleza de sus resultados, considero que son extensibles al resto de aplicaciones de esta iniciativa.

Para Scott (2004), la principal fortaleza de la iniciativa LEADER ha sido el desarrollo de una capacidad institucional en las comunidades rurales, elevando la calidad de las redes de relaciones locales e intermediando conexiones en la economía local. Esta afirmación contrasta con la opinión de quienes dan más importancia a los indicadores tradicionales: número de nuevos puestos de trabajo o de emprendimientos que hayan surgido. Para Scott, estos indicadores no son tan relevantes como el incremento de las capacidades locales para su propio manejo.

En concreto, él encuentra que a través de la comunicación y la interacción se incrementa considerablemente en los Grupos de Acción Local un entendimiento compartido del área local. Y con Innes (1996, citado en Scott, 2004) comenta que este entendimiento conduce directamente a la coordinación de actividades.

Para Scott (2004) el efecto más importante de esta iniciativa ha sido el desarrollo de relaciones de confianza entre los miembros de los Grupos de Acción Local. Estas relaciones de confianza se han presentado en dos formas. En primer lugar, a través de un diálogo trans-sectorial que ha roto barreras de falta de confianza entre los distintos miembros, especialmente entre los miembros de la comunidad y los asesores técnicos, como también entre los representantes de la comunidad y los del sector privado. Entre ellos se ha dado, el sentimiento de un compromiso por trabajar juntos. En segundo lugar, y en el contexto de Irlanda del Norte, se ha dado también la oportunidad de un diálogo trans-comunidad. En el área rural, se ha dado un incremento en la comunicación entre las comunidades de católicos y protestantes, incrementando así la interacción horizontal.

Scott (2004) también encuentra un mayor dominio del *know-how* en el desarrollo rural. Por ejemplo, la mayoría de los Grupos de Acción Local optaban inicialmente por las estrategias recomendadas por los asesores técnicos, con poca participación de los miembros del grupo. Sin embargo, en la medida que el programa avanzaba, los Grupos incrementaban su participación, hacían sus propias revisiones y acudían menos al apoyo de los asesores. Esto es un indicador del grado de confianza y de liderazgo asumido por el Grupo, y de una mejora en sus capacidades para el planeamiento estratégico.

Otro de los progresos de los Grupos fue también su capacidad para manejar programas de desarrollo. Inicialmente, los grupos tenían una visión de proyecto individual. Prácticamente funcionaban como un agente de financiamiento local más que como un agente de desarrollo. Pero esta actitud se cambió a una orientación hacia programas, donde los Grupos lanzaban programas específicos, como entrenamiento para pequeñas empresas.

La colaboración también ha agregado valor al programa LEADER. A través del aprendizaje y el entendimiento mutuo, se han desarrollado capacidades entre los *stakeholders* para trabajar juntos en la solución de problemas comunes (Scott, 2004).

Sin embargo, revisando los resultados de los programas LEADER I y II, Lacambra (2001) encontró que donde no se aseguraba la participación de los agentes sociales y económicos los resultados eran débiles.

Una limitación que Scott (2004) también encontró en la aplicación del programa en Irlanda del Norte fue el poco plazo que la Administración Pública dio para el proceso de elaboración de la estrategia. Según este autor, esta presión limitó las oportunidades de los *stakeholders* para explorar mejor las posibilidades del desarrollo territorial, y conseguir una mayor participación de la comunidad. Hay que tener cuidado con la presión de los cronogramas en este tipo de programas.

Otra debilidad fue la variabilidad en la calidad de los procesos discursivos de los Grupos de Acción Local. Por ejemplo, una desigual disposición de información entre los miembros del Grupo; el estilo de las reuniones, incluidas las discusiones sobre políticas; el lenguaje; el lugar de las reuniones; y los mecanismos para elegir los miembros del Grupo.

Para mejorar estas debilidades, Scott (2004) recomienda el desarrollo de unas reglas del Grupo que permitan proveer de un marco común de acción. Además, el reconocimiento de que la asociatividad es un proceso que en sí mismo requiere una inversión. Esto incluye también el desarrollo de capacidades y habilidades en todos los miembros del Grupo, por ejemplo, la mejora del nivel de confianza personal en los miembros más débiles.

Finalmente, Scott (2004) también recomienda incluir en los procesos de asociatividad a los más marginados en la comunidad.

Por todo esto, y tras años de aplicación, LEADER ha sido considerado como el último gran eslabón en la evolución del desarrollo rural europeo. Se ha caracterizado por su enfoque territorial, la creación de estructuras innovadoras de gobierno local y una gestión

descentralizada. De otro lado, la iniciativa ha demostrado la conveniencia del partenariado local expresado en los Grupos de Acción Local y ha servido para articular y orientar el desarrollo local europeo y para la construcción de capacidades locales eficaces (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005). En este sentido, es un conjunto de experiencias a tener en cuenta por la Cooperación Internacional.

3.2. Un Modelo para el Desarrollo de la Gobernanza en Perú a Través de las Intervenciones de la Cooperación Internacional

La sociedad peruana actual se ajusta a la descripción de la sociedad Latinoamericana que se ha presentado en el primer capítulo de este trabajo. En consecuencia, la definición del concepto de gobernanza propuesta en dicho capítulo también es válida para la sociedad peruana: el conjunto de todas las interacciones personales en la sociedad que contribuyen a la creación del bien común, al resolver un problema social o al generar nuevas oportunidades.

Esta definición resalta el carácter personal del desarrollo, poniendo el énfasis en las interacciones personales de los miembros de la sociedad. Interacción que se fundamenta en una apertura a un diálogo racional, basado en las exigencias de la naturaleza humana, y en la promoción de la confianza personal entre los actores sociales. De otro lado, esta definición demanda la participación de todos los miembros de la sociedad y muestra que la responsabilidad frente a los problemas sociales y a las oportunidades que puedan presentarse son una labor compartida por todos los miembros de la sociedad. Esta definición también exige que los valores y los ideales se apoyen en el fundamento de la naturaleza humana.

Si esto es así, los proyectos de la cooperación internacional enfocados en el desarrollo de la gobernanza deberán resaltar el valor de las relaciones personales; reclamar la participación de todos los miembros de la sociedad en los problemas públicos; tener presente que todos los miembros de la sociedad son responsables por la cuestión pública; promover un diálogo racional entre los actores sociales; y preocuparse por el desarrollo personal de los miembros de la sociedad.

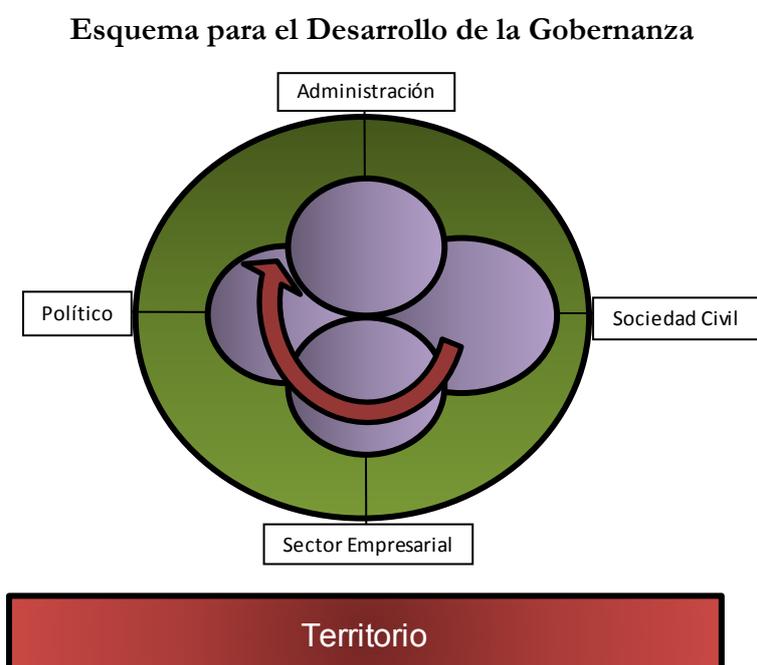
Como consecuencia de esta definición de gobernanza, el rol del planificador será el de un articulador entre los actores sociales. En algunas situaciones, especialmente en las zonas donde existen fuertes diferencias culturales, este rol será esencial para la generación de la confianza personal entre los distintos actores sociales. Lamentablemente, en algunas zonas de Perú, algunos agentes de la cooperación internacional o de la sociedad civil organizada no han comprendido adecuadamente el concepto de gobernanza, y en lugar de impulsar la confianza entre las partes, proponen el conflicto como medio de empoderamiento de la población civil.

3.2.1. Una Representación del Desarrollo de la Gobernanza

Como ya se ha mencionado en el segundo capítulo, el esquema utilizado por Friedmann para mostrar las diferentes aproximaciones de la práctica planificadora en el ámbito público ofrece también un modo para manifestar el desarrollo de la gobernanza en dicho territorio, cuando ésta se define como el conjunto de las interacciones políticas entre los distintos actores sociales, y se reconoce además que la gobernanza es sinónimo de participación y responsabilidad compartida sobre el bien público.

Por tanto, una iniciativa que desarrolla la gobernanza muestra un esquema con los cuatro grupos involucrados, y con esferas con tamaños semejantes, como lo muestra la figura 4.

Figura 4



Cabe señalar que las intervenciones no requieren enfocarse en la mejora de la gobernanza para tener un impacto sobre ella. Como la gobernanza recoge el modo como un sistema social resuelve un problema o aprovecha una oportunidad, una intervención puede enfocarse en una problemática sectorial y conseguir un impacto en el desarrollo de la gobernanza. En este sentido, un proyecto sectorial puede tener un impacto en la gobernanza sin haberlo pretendido. Esto se dará cuando el modo como se conceptualiza la intervención y su proceso de ejecución cumplan con las características mencionadas líneas arriba: promueve las interrelaciones personales; reclama la participación de todos los actores sociales; usa un diálogo racional; reclama la co-responsabilidad y se enfoca en el bien común. Y aunque el desarrollo de la gobernanza puede partir de uno de los ámbitos de la práctica social, el proceso tiene que involucrar a todos los actores, y la intervención debe buscar el equilibrio en dichas participaciones.

Este esquema que muestra las distintas participaciones, revela también, implícitamente, que cada miembro de la sociedad es capaz de una dimensión política. En este sentido, puede hablarse de la dimensión política de los hogares, de las asociaciones de familias o de los grupos de voluntariado; de la influencia política que ejercen las instituciones administrativas del Estado; de la dimensión política de los grupos empresariales, las organizaciones sin fines de lucro, las ONGs o las federaciones sindicales; y, sin lugar a dudas, de la influencia de las agrupaciones políticas y las mismas autoridades públicas. Todos ellos están llamados a intervenir en las decisiones sobre las cuestiones públicas.

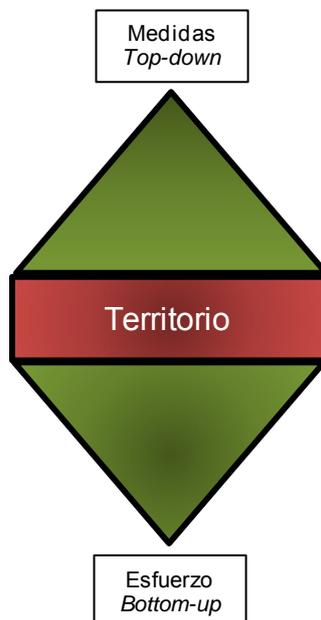
Por último, este esquema es útil para mostrar la interacción de los miembros de la sociedad en un proceso político, sin embargo, hay una dimensión de la definición de gobernanza propuesta en este trabajo que no llega a captar: el carácter personal de las interrelaciones. El esquema de Friedmann no puede reconocer qué personas son las que interactúan, y menos, a qué nivel de profundidad se da esa interacción. Ante esto, sólo puede mencionarse que este carácter personal no permite una representación gráfica. En cualquier escala de valores para medir la participación, este efecto personal siempre quedará al margen.

3.2.2. Una Propuesta de Acción desde el Ámbito Público con Enfoque Ascendente y Descendente

Se trata de una propuesta de planificación en dos sentidos. Un enfoque descendente: una definición que le viene desde arriba y que busca equilibrar desde la acción pública los territorios donde están las personas y las estructuras. Un enfoque ascendente: contando desde abajo con la creatividad y la innovación que procede de involucrar a las personas implicadas en el proceso. La unión de ambos procesos, en un territorio concreto, permite a los gestores y directores de los proyectos explotar la creatividad colectiva de las personas y de las organizaciones que trabajan para solucionar los problemas y priorizar las acciones según las necesidades reales.

El modelo propuesto para las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza debe considerar tres aspectos. Primero, hacerse desde el ámbito público, de modo que pueda orientar la acción según los contextos culturales y políticos. Segundo, la innovación debe estar en la gestión del ámbito público, porque, como ya se vio en el segundo capítulo de este trabajo, algunas intervenciones aciertan, pero la acción es microscópica; y otras, en cambio, no aciertan, a pesar de ser proyectos macroscópicos. Tercero, la propuesta se enmarca en un modelo de planificación mixto, una combinación de Análisis de Políticas y del Aprendizaje Social. En este sentido, se trata de una propuesta que se fundamenta en el acercamiento entre diferentes agentes con vínculos de arriba/abajo y de abajo/arriba, y que pone énfasis en el establecimiento de vínculos entre actividades, proyectos, territorios y sectores; tanto de personas y asociaciones como de sectores productivos. La figura 5 muestra el Modelo de Planificación Mixto que enmarca la propuesta dentro de la práctica planificadora.

Figura 5
Modelo de Planificación Mixto que
Enmarca la Propuesta (Cazorla, no publicado)



Las principales características del modelo propuesto para las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza son:

Primero, desde el ámbito público. Esto requiere un compromiso político, tanto desde la perspectiva nacional como internacional. El gobierno nacional debe tener los conocimientos para ver dónde interesa más poner el dinero que los países cooperantes aportan, algo que casi nunca ocurre. Esto implica una apuesta nacional e internacional por una política específica con enfoque territorial y con diagnósticos previos serios de las necesidades.

Esto también implica montar un aparato administrativo mixto, es decir, una administración nacional con seguimiento internacional. El sistema debe incorporar la cultura de la evaluación y debe aceptar someter sus acciones a las evaluaciones independientes de terceras partes.

De otro lado, el sistema requiere vincular al sistema empresarial pequeño, mediano y grande, de modo que se vaya creando una mayor participación: las gentes que están en esta situación de pobreza suelen ser pasivas. Por ello, conforme estas políticas vayan funcionando, se va incrementando su protagonismo, sintiéndose cada vez con más confianza sobre la capacidad que ellos tienen de ser y de dotarse de los medios adecuados, siempre que les den las oportunidades.

Aunque el modelo pone énfasis en conseguir el compromiso de la autoridad política, se considera a la familia como principal entidad sociopolítica. Para la recuperación de la dimensión política de las familias, los primeros pasos deben darse en la reconstrucción de una economía doméstica, en ocasiones desvinculada de los mercados, y en la unión con otros hogares a través de las redes locales y regionales (Friedmann, 2001). Como también mencionan Mazza y Mandelbaum (1990), la familia tiene una extraordinaria fuerza social.

Debe existir, por tanto, un nexo entre la autoridad política responsable de la planificación regional y la economía doméstica, abordando la necesidad de avanzar hacia una mayor auto-dependencia local. Como comenta Collier, el cambio debe originarse en el interior de las sociedades, pero las medidas y las políticas que se adopten pueden ayudar a que las iniciativas propias tengan más probabilidad de éxito (Collier, 2008).

Estas políticas para el desarrollo deben, por tanto, dar oportunidades a las familias para ayudar a desarrollar el tejido empresarial: pequeños negocios, Pymes, empresas conjuntas; incluso, con capital de la propia comunidad local (Carnoy y Shearer, 1980) y cuyos propietarios sean los propios trabajadores (Bowles, 1983).

La recuperación del compromiso político de los actores sociales supone también incorporar un sistema de valores, acorde con el respeto a la persona y a la naturaleza, que oriente la práctica social. Las actividades de seguimiento y evaluación tienen una función en la reconstrucción de este compromiso político, sin reducir la planificación a lo meramente político, y centrando la atención en el sistema empresarial y el ámbito familiar.

Esta recuperación de la dimensión política de las familias, bajo la promoción de una estrecha interrelación con los otros actores sociales, en un contexto normativo corresponde a la definición de gobernanza propuesta en este trabajo.

Segundo, un enfoque ascendente de los proyectos. Para que la intervención sea eficaz y tenga un efecto multiplicador debe ser local. Debe enfocarse en la satisfacción de las necesidades reales y prioritarias para los beneficiarios de la intervención. Esto exige que la definición de la estrategia se haga cerca a la realidad, se plantee en función de las circunstancias locales y se convoque a los beneficiarios para su diseño. Los proyectos van de abajo a arriba, implican a los agentes de modo participativo y toma en cuenta las realidades propias de cada territorio.

Esto exige que el espacio de la planificación sea prioritariamente regional o local. Así se redimensionan los espacios vitales, con su componente físico-ambiental y su fundamental aspecto humano, para que permitan la generación de una solidaridad a través de la participación.

De otro lado, un punto de vista descentralizado de la planificación aporta un marco adecuado para el descubrimiento de las relaciones informales, tan importante en la vida diaria de las personas. Estas relaciones son un soporte importante para las interrelaciones que configuran la gobernanza del territorio.

Este enfoque ascendente y la necesidad de que el espacio de la planificación sea regional o local, plantea, sin embargo, unos retos importantes. Una escala de trabajo territorial menor que la nacional implica un mejor conocimiento de la realidad, y por tanto, puede poner al descubierto debilidades de un trabajo planificador centralizado. Hay que hacer ver a las personas que integran las direcciones generales y que están implicadas en la planificación nacional, que no es suficiente tomar decisiones para incentivar el desarrollo en las áreas desfavorecidas. Ellas deben acometer un proceso de aprendizaje social para incorporar a los habitantes de esas áreas como los verdaderos protagonistas del cambio, como consecuencia de una dinamización social desde abajo.

De otro lado, los planificadores deben estar dispuestos a devolver la planificación en forma de práctica regional, comarcal o local a la propia gente. Esto es, a promover el desarrollo endógeno. El planificador del tercer milenio no debe confinarse a un nivel material. El objeto de la planificación no sólo abarca variables tridimensionales que definen el espacio, hay que comprender el complejo sistema técnico-social que se da en ese espacio (Koschitz, 1994). Además, los planificadores deben incorporar perfectamente los ideales de servicio de la profesión como elementos de la planificación. Es decir, la planificación tiene un carácter normativo, en el sentido de estar guiada por valores, y sería inaceptable argumentar que los planificadores tiene la obligación de servir a los que les pagan (Friedmann, 1993). Merecen ser considerados los siguientes valores: los ideales democráticos; dando voz a los desamparados; integrando, a la vez que se conserva la diversidad cultural; privilegiar el crecimiento cualitativo sobre el cuantitativo, incluyendo la noción de sostenibilidad; impulsar la igualdad de géneros y el respeto por el mundo natural (Friedmann, 1993).

Para promover este desarrollo endógeno es necesario que los planificadores conozcan las experiencias diarias de las personas en su entorno local. Contar desde el punto de inicio con la población permite también conocer la potencialidad social de la población afectada y no engañarse con voluntaristas proyectos generados desde arriba, que bajo expresiones como: lo que aquí hay que hacer es..., suelen encerrar un desconocimiento bastante notable.

Esta labor exige a los equipos de planificación una apertura hacia el conocimiento experimentado de la población afectada y, por tanto, demanda un contacto intenso con ellos. El conocimiento de los auténticos protagonistas, sus formas de vida, sus sistemas de valores, sus problemas, sus actividades, sus potencialidades permitirán descubrir el posible plan de acción que la población debe asumir inteligentemente. La validación de este conocimiento se dará cuando se resuelva el problema o se haya aprovechado la oportunidad generada.

Finalmente, el reto más importante para el equipo planificador es conseguir que los habitantes de la zona se dinamicen y se pongan en acción. Es conocida la pasividad que invade a muchas de las comunidades pobres de Perú y su limitada capacidad para asociarse y para ver el desarrollo como algo que depende de ellos. Tienden, en muchos casos, a adoptar una actitud de buscar sin más ayudas económicas como subsidios sociales. De esta

forma, y en no pocos casos, la actividad emprendida dura tanto tiempo como la ayuda de la cooperación, lo que resulta un rotundo fracaso.

Este también es el reto más importante de la población afectada: que ellos mismos se vean como los protagonistas del cambio. La experiencia de los Grupos de Acción Local de la metodología LEADER es un referente en este proceso de dinamización y puesta en acción de la población afectada. Este partenariado era la expresión de un grupo de agentes públicos y privados constituidos de diversas formas, capaz de organizar y asumir un compromiso colectivo y que tenían legitimidad para gestionar fondos públicos. Estaba formado por personas y asociaciones, agentes económicos y empresas privadas, y por los ámbitos institucionales. Así, se tenían ciudadanos notables, representantes de las asociaciones de defensa de intereses territoriales o culturales, las autoridades locales, representantes de las administraciones públicas o de los servicios públicos, y finalmente, representantes de los agentes económicos y las empresas privadas, como las organizaciones de empresarios, el sector cooperativo agrícola, el financiero y las empresas de servicios.

La labor de estos grupos consistía en un intercambio continuo y mutuo de información y datos de la localidad con los planificadores. A la vez, llevaban a cabo un proceso de dinamización y mesas redondas que permitía incorporar la visión de todos los sectores implicados en el desarrollo. Se tenía así, una situación del territorio y sus posibilidades de desarrollo desde una perspectiva endógena y global.

Tercero, un modelo de acción actual y no futura. La planificación no puede mirar hacia un tiempo futuro, sino al actual, porque es allí donde es eficaz. La sociedad peruana actual se caracteriza por un gran dinamismo, diversidad y complejidad. Por tanto, partiendo de la definición de planificación como ciencia que vincula el conocimiento con la acción; y resaltando que la planificación no es ingeniería, donde los medios se vinculan con unos objetivos que las acciones de otros deberán alcanzar, puede proponerse un modelo de planificación no euclidiano (Friedmann, 1993), donde el conocimiento y la acción se entrelacen permanentemente generando así acciones y conocimientos. Es decir, una actitud pro-acción, pero enriquecida con una reflexión permanente. Esta actitud permite aprender de las decisiones anteriores y del proceso en sí, sin perder la orientación radical hacia la acción. Es lo que Friedmann denomina acercar el conocimiento de la práctica de la planificación a la acción misma. El planificador es el profesional responsable de las acciones planificadas, pero no planifica para un documento, sino para la acción.

La finalidad de la acción hunde sus raíces en la misma acción, o como comenta Aristóteles, la buena praxis es fin en sí misma. No olvidemos que el hombre se perfecciona con la acción; más aún, que la finalidad de la acción humana es precisamente la perfección del propio agente. Esto es más importante que el resultado. La acción humana, sea buena o mala, no deja de ser acción humana, y por tanto libre, y siempre es causa de aprendizaje: en unos casos, negativo; y en otros, positivo. Lo que deberíamos medir es la calidad del aprendizaje y la intención, porque cuando hay buena intención, también se saca aprendizaje

positivo de los errores. Nadie busca equivocarse, pero muchas veces el error se encuentra tras la acción; pero también, tras él, la capacidad de rectificar y aprender positivamente.

Esta característica plantea, sin embargo, un reto importante. Lo común, también en Perú, es que las esferas técnicas y políticas responsables del desarrollo entiendan la planificación como algo que es prever para actuar después de un tiempo. Por lo tanto, un modelo de acción actual supone un cambio en el modo de pensar y actuar de los promotores, de los planificadores y de los propios pobladores beneficiarios de la actividad.

En primer lugar, que los promotores lleguen a aceptarla como eficaz, cambiando sus enfoques y planteamientos más rígidos e ineficaces. En segundo lugar, que los planificadores desechen modos de hacer que carecen de eficacia para mejorar la vida de las personas, y que cambien su enfoque, por lo menos en un nivel de proyecto piloto. En tercer lugar, que los beneficiarios asuman su rol de auténticos protagonistas.

Esto aporta una visión nueva para los planificadores: la visión empresarial, responsabilizándose así de los procesos que promueven. Friedmann (1993) comenta que los empresarios de la planificación son esencialmente movilizadores de los recursos públicos y privados hacia soluciones innovadoras de los problemas del dominio público.

Cuarto, un enfoque territorial. Este enfoque permite delimitar la zona y plantear los criterios de homogeneidad y cohesión que deben guardarse en todos los niveles. Además, permite determinar los recursos autóctonos y las potencialidades del medio en una labor de diagnóstico cíclica (De los Ríos y otros, 2002). Esta orientación territorial se convierte así en el principal camino para una integración social, contrarrestando los efectos no deseables de una orientación funcional. La integración se realiza por tanto por el territorio, y se materializa en una estrategia que integra sistemáticamente las acciones y los sectores.

Este enfoque territorial exige la definición de un plan nacional de ordenación territorial orientado a conseguir un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. Este plan consistirá en la proyección espacial de las políticas social, ambiental y económica que busquen dicho equilibrio. La ordenación es el marco que hace más eficientes la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en un territorio; y prescindir de este marco implica la duplicidad de esfuerzos, plantear incorrectamente proyectos y beneficiarios, generando perjuicios a terceros o desaprovechando oportunidades más enriquecedoras (Martínez de Anguita, P. & Parra, A., 2007).

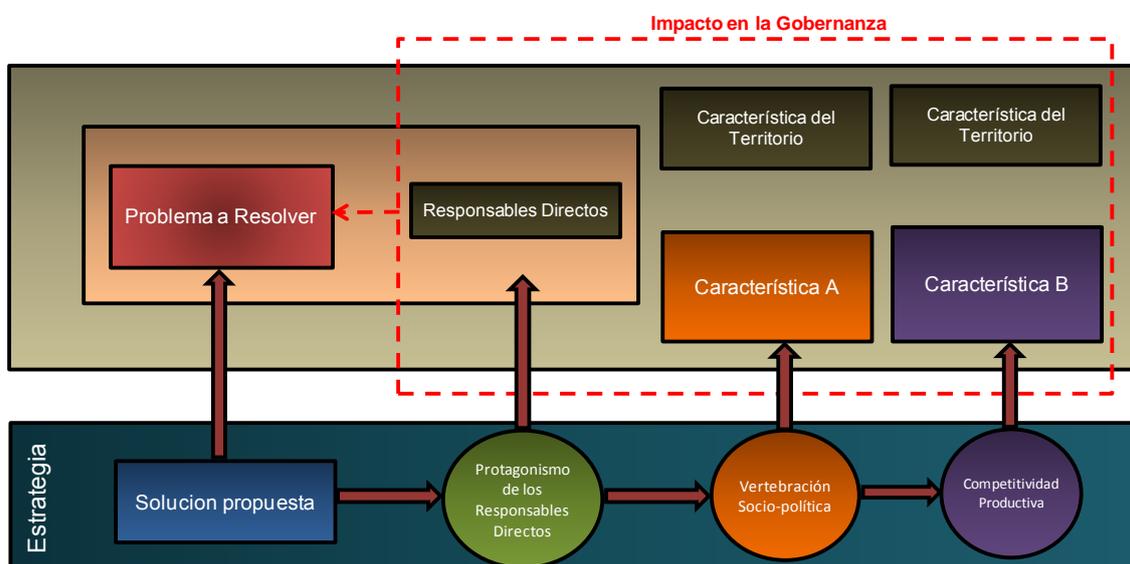
De este modo, los distintos instrumentos de carácter territorial tendrán como objetivo contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia, como ocurre en Europa (The Single European Act, 1986).

Territorio, partenariado y estrategia conforman la trilogía del desarrollo. La figura 6 representa la estrategia de una intervención que desarrolla gobernanza. Según esta propuesta, la solución exige la participación de los responsables directos del problema a

resolver. El primer criterio en la definición de la estrategia es: el protagonismo de los responsables directos. En segundo lugar, como la nota característica de la gobernanza es la generación de interrelaciones personales, la solución debe contemplar una vertebración socio-política en el territorio. No sólo debe ponerse en marcha la sociedad civil: vertebración social, como muchos proyectos actuales de la cooperación internacional proponen. Gobernanza implica interacciones entre todos los miembros de la sociedad en la cuestión pública, y por tanto, implica necesariamente la interacción entre los tres estamentos sociales: el Estado, el sector empresarial y las familias. Todos ellos son co-responsables de la cuestión pública. Por tanto, se debe hablar de vertebración socio-política.

Figura 6

Definición de la Estrategia de una Intervención con Impacto en la Gobernanza



Elaboración Propia

En tercer lugar, como es necesario despertar y mantener el interés de la población afectada en las actividades de la intervención, las acciones deben incidir en la mejora de la competitividad productiva del territorio. Estas acciones generan recursos económicos que quedan a disposición de los beneficiarios, y permiten la generación de cambios inmediatos en sus estilos de vida; por pequeños que éstos sean siempre serán apreciados. Además, la percepción personal de esta mejora en competitividad productiva resulta ser una herramienta eficaz para generar en la población afectada una autoconfianza en su propio desarrollo.

Finalmente, la definición de la estrategia específica requiere un conocimiento profundo de las características del territorio. Junto con la población afectada, se deberá profundizar en este conocimiento indispensable para la definición adecuada de la estrategia.

Quinto, involucra a todos los miembros de la sociedad y promueve interrelaciones personales entre ellos. El desarrollo de la gobernanza demanda la interacción personal entre los miembros de la sociedad. Por tanto, una intervención que busque el desarrollo de esta forma política de gobierno de la sociedad: la actuación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no sólo debe procurar su intervención en las decisiones políticas. Tiene que promover la generación de interrelaciones personales entre los actores sociales. Esta es la característica esencial de esta forma política de gobierno social. Atiende las cuestiones públicas reclamando la participación de todos los actores sociales, reclamando la co-responsabilidad sobre los problemas sociales, fomentando el diálogo de carácter racional, y apoyándose en los valores que emergen de la propia naturaleza humana y del cuidado del medioambiente.

Como se ha mencionado en el primer capítulo de este trabajo, este criterio obliga a los planificadores a trabajar en dos planos de acción. En primer lugar, en el nivel estructural, generando estructuras de gobierno que promuevan la interacción entre los actores sociales: los agentes públicos, los representantes del sector empresarial y los ciudadanos o familias. En segundo lugar, tiene que actuar en el nivel personal de los actores sociales, promoviendo el desarrollo de las capacidades para relacionarse entre sí: capacidad para el diálogo, respeto a las opiniones de los demás, conocimiento del entorno cultural y mayor conocimiento personal entre los propios actores sociales.

Los Grupos de Acción Local de la iniciativa LEADER son un buen ejemplo del tipo de estructuras: un grupo de agentes públicos y privados constituidos de diversas formas, capaz de organizar y asumir un compromiso colectivo y que tenían legitimidad para gestionar fondos públicos. Se trata de formas de organización que permiten encuadrar las interacciones entre los actores sociales, de modo que impacten en el desarrollo de la gobernanza (Cazorla, De Los Ríos & Díaz, 2005).

El desarrollo de las capacidades personales para la relación es un objetivo que puede alcanzarse en función al estilo de trabajo promovido por los planificadores. El mejor aprendizaje de estas cualidades se da con el ejercicio personal en el desempeño diario, cuando se cuenta con ejemplos a imitar. La población afectada aprenderá a dialogar, a respetar a la otra persona, sus puntos de vista y sus costumbres cuando vea actuar así a quienes ellos ven con una mejor preparación. Esta es una responsabilidad adicional, pero importante, para los planificadores que buscan el desarrollo de la gobernanza.

Sexto, financiación y gestión de proximidad. Los mecanismos internacionales y nacionales deben simplificarse y compaginarlos con la responsabilidad y el control: transparencia en las responsabilidades, co-financiamiento y proximidad a los beneficiarios. Esta fue la propuesta revolucionaria de los proyectos LEADER. Los beneficiarios eran los que se movilizaban para llevar proyectos y el Grupo de Acción Local movilizaba a esas gentes para que los presentaran en función a sus necesidades de financiamiento. Los niveles de co-financiación del programa eran del orden del 60-70%.

Pero esta co-financiación implicaba también la conexión entre las decisiones tomadas a nivel local, regional, nacional y comunitario. Esta conexión se abordaba mediante el diseño de planes de control sobre las decisiones y actuaciones locales de los Grupos de Acción Local. La metodología LEADER incidía en la descentralización, pero existía una administración tutelante que ejercía como un segundo nivel de control. El primero lo realizaba el propio sistema: responsables y organismos intermedios ante la Unión Europea, dependientes de los servicios de desarrollo rural de las administraciones nacionales y regionales, y del Grupo de Acción Local a nivel comarcal. La experiencia LEADER ha mostrado que los mecanismos de descentralización también constituyen un mecanismo eficaz para el control de los fondos públicos, y son capaces de apoyar en el diseño de procedimientos conjuntos en la gestión y la concesión de ayudas a proyectos de iniciativa local.

Séptimo, la introducción de una cultura de evaluación. Líneas arriba se ha mencionado la necesidad de que las administraciones mixtas incorporen esta cultura de la evaluación. Esta cultura de la evaluación conviene extenderla también al proceso, y de modo especial, a los propios beneficiarios. La metodología LEADER promovió que los propios Grupos de Acción Local realizaran una autocrítica y sistematizaran sus procedimientos. Esto dio ocasión a un análisis del grupo en sí, encarando los aspectos legales, su funcionamiento, las fórmulas de participación y de organización, la representatividad real de los agentes e interlocutores del territorio y la implantación local. Como consecuencia de esto, se abrieron a una mayor diversidad y representatividad con nuevos interlocutores, mejorando su labor.

Octavo, la introducción de redes y la cooperación sobre el nivel local. Existe un efecto motivador cuando se comparten experiencias entre grupos de trabajo semejantes. En la metodología LEADER, los grupos se conectaban entre sí, facilitando el flujo de información y conocimientos, y la posibilidad de desarrollar proyectos comunes. Entre ellos se creaba además una filosofía de desarrollo común.

Noveno, un enfoque ascendente que englobe la intervención dentro de una estrategia de escala mayor, que busque el equilibrio de los territorios, priorizando las intervenciones según las necesidades reales y prioritarias de cada zona. Este modo de proceder también sirve para asegurar los recursos necesarios para su sostenibilidad en el tiempo, y se encuadra dentro de esquemas periódicos de evaluación. La falta de una planificación territorial incapacita al planificador a plantear una estrategia espacial de desarrollo que garantice la sostenibilidad de los recursos (Martínez de Anguita, P. y Parra, A., 2007). Este enfoque ascendente también facilita la coordinación de esfuerzos con los agentes de la Cooperación Internacional y permite que desde el ámbito público se asuma el liderazgo y la apropiación del desarrollo.

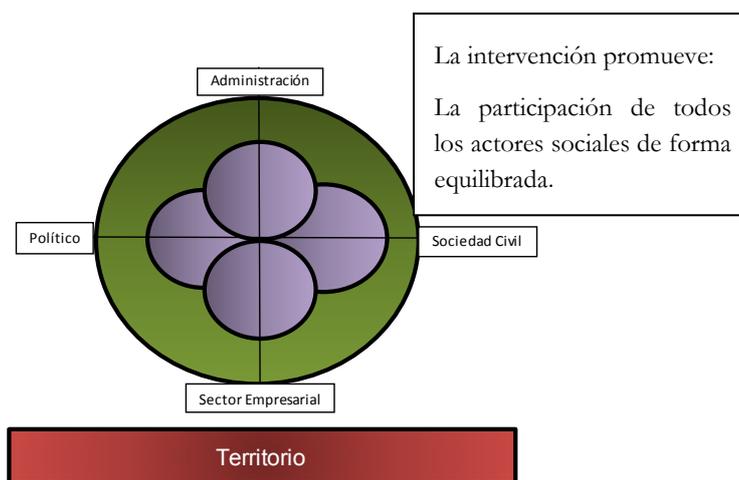
La figura 7 muestra el resultado que se espera obtener después de una intervención que busca desarrollar la gobernanza en un territorio y esta propuesta es una metodología para el diseño eficaz de las políticas de la Cooperación Internacional cuando pretenden desarrollar la gobernanza en un territorio.

Sin embargo, cabe notar que como las notas características de la gobernanza son co-responsabilidad en la solución de los problemas públicos, participación de todos los actores sociales, diálogo de carácter racional, y actuación ética; teniendo presente que el desarrollo es de las personas, puede afirmarse que en el proceso del desarrollo de una localidad, o se alcanza la gobernanza o el desarrollo no avanza más. Esta realidad viene demandada por las propias exigencias antropológicas en las que se apoya la definición de gobernanza que se ha presentado en este trabajo.

De este modo, esta metodología puede tener aplicación no sólo en aquellos proyectos que busquen, *ex profeso*, el desarrollo de gobernanza, sino que es aplicable, de modo general, a las políticas de la Cooperación Internacional para el desarrollo. Resulta así una propuesta para mejorar la eficacia de la ayuda internacional, y una ayuda para responder adecuadamente a las intenciones de los donantes: conseguir un avance significativo en la lucha contra la pobreza y el desarrollo de los menos favorecidos.

Figura 7

Ejemplo de Intervención que Desarrolla la Gobernanza



Elaboración Propia

3.2.3. Notas Características de la Acción Planificadora

Este modelo implica cinco características principales de la práctica planificadora: una planificación política, una planificación negociadora, una planificación normativa, una planificación innovadora y una planificación basada en el Aprendizaje Social.

En primer lugar, una planificación basada en el Aprendizaje Social. Se trata de mecanismos para la formación de personas que lleven a cabo estas políticas y estos programas. La exigencia de un conocimiento profundo de las posibilidades del territorio conduce también a una valoración mayor del conocimiento experimentado. Esto da ocasión para un proceso de aprendizaje, el denominado aprendizaje social. Friedmann (1993) propone dos características, generar una retroalimentación crítica y desarrollar una memoria institucional fuerte; y se muestra a favor de las reuniones abiertas, de la crítica y del comentario. Los

medios de comunicación y la investigación valorativa también pueden jugar un rol importante en este aprendizaje.

También supone incorporar en los gestores una actitud abierta para que desde el ámbito público se desarrolle una apreciación de valores: capacidad para percibir las cualidades intrínsecas de otras personas y comprender sus puntos de vista. E implica desarrollar la capacidad para comunicarse con la población afectada por los proyectos y para ser receptivos a sus opiniones, juicios de valor y estándares éticos. La base central para la apreciación de valores es el respeto mutuo.

Por último, también implica el reconocimiento de la población afectada como los auténticos protagonistas del cambio. Ellos son los principales sujetos de este aprendizaje, cada uno con sus circunstancias culturales y costumbres. Por lo tanto, la velocidad de cambio la determina la población afectada. El equipo planificador ha de ser consciente de esta realidad y no debe impacientarse cuando compruebe que las decisiones no son lo acertadas que podrían ser o que no se toman al ritmo más apropiado. En estas situaciones, siempre caben las rectificaciones posteriores. En este enfoque de la planificación, lo esencial es que la población afectada asuma sus decisiones, y que el mismo proceso se convierta en ocasión de desarrollo de capacidades y competencias.

En segundo lugar, una planificación negociadora. Los proyectos deben ser co-financiados. La lucha contra la pobreza tiene que financiarse también con dinero de las entidades nacionales en esos mismos lugares. Tienen que arbitrar con los agentes internacionales políticas concretas, y comprometerse en la lucha contra la pobreza, sin esperar que desde fuera se solucionen los problemas.

Debe existir también una coordinación de programas y proyectos, porque muchas veces lo que se hace es paliar la pobreza, pero no solucionarla. Y si aparece la corrupción, es necesario contar con instituciones de prestigio que manejen los fondos. Si no existe una estructura burocrática apropiada, se requiere de este tipo de actores.

La negociación no debe ser sólo en el ámbito político. El aspecto negociador toma también ocasión del contraste entre el conocimiento experto y el experimentado; y resulta ser un medio adecuado para el desenvolvimiento de las interrelaciones entre los distintos actores sociales, que convergen así, hacia una solución común. “En las negociaciones frente a frente entre el planificador y la población afectada es donde podemos encontrar una base del conocimiento adecuado al problema” (Friedmann, 1993, p. 484). Hay que ver también en ella la oportunidad de alcanzar el conocimiento que está en posesión de las personas afectadas. Esto es algo que los planificadores tienen que valorar, porque éste es el camino a soluciones más ajustadas.

Además, el aspecto negociador de la planificación genera un canal para la participación de las poblaciones potencialmente afectadas; participación que debe hacerse desde el principio, cuando aún se están definiendo los problemas. Aunque se requiera de más tiempo y exija al equipo planificador la capacidad de escuchar amablemente, es necesario que la definición y

la solución del problema sea una responsabilidad compartida (Friedmann, 1993). No debe olvidarse que la negociación es un elemento esencial de la gobernanza (Jessop, 1998).

En tercer lugar, una planificación política. Debe haber un marco claro de actuaciones y prioridades. Es necesario contar con un marco nacional que oriente las intervenciones locales, y les dé coherencia: la combinación de los enfoques ascendente y descendente ya mencionada. De otro lado, en determinadas zonas hay que entrar, y en otras, no; por ejemplo, hay personas que piensan que no se debería ayudar a los gobiernos corruptos.

Debe haber también unas prioridades donde concentrar esfuerzos e inversiones. Por ejemplo, hacerlo en los territorios que presenten unos indicadores determinados; indicadores que pueden ser más o menos discutibles, pero que permiten orientar las políticas y hacer un seguimiento de los resultados. Hay que involucrar la acción política nacional en sus tres niveles: el gobierno nacional, regional y los gobiernos locales; y hay que evitar que el concepto de donante implique una concepción inadecuada en los países que reciben las ayudas. Conviene que donante-contraparte queden vinculados por medio de proyectos que acometen juntos. En este sentido, es necesario un compromiso político que asegure la viabilidad y sostenibilidad de las intervenciones.

Además, como Friedmann (1993) comenta, toda actuación debe ser estratégica y debe ser capaz de vencer las resistencias al cambio que puedan presentarse.

En cuarto lugar, una planificación normativa. Han de estar presentes una serie de valores éticos: solidaridad, justicia, equidad y compromiso con el florecimiento humano y la diversidad. Estos valores deben estar presentes en todos los proyectos y en su evaluación. Hay que fomentar un auténtico espíritu de servicio entre los miembros del equipo planificador: ésta es la clave para que la población afectada entienda que deben fomentar entre ellos este mismo espíritu. Friedmann sugiere que deben estar presentes los ideales de democracia inclusiva: “dando voz a los no influyentes, integrando estos grupos en las principales corrientes de la vida económica y social, sin que pierdan su identidad cultural; privilegiando el crecimiento en calidad...; incluyendo la noción de sostenibilidad, igualdad de sexos y respeto al medio natural” (Friedmann, 1993, p. 483) De otro lado, los planificadores han de ser conscientes de su papel de servicio a la sociedad, especialmente, a la sociedad más necesitada. No son personas a sueldo, sino agentes de desarrollo y de beneficio para los más necesitados.

Los valores éticos también serán necesarios para el surgimiento de una mutua confianza entre los actores, y para una articulación más profunda de las interacciones sociales.

El respeto a las personas también debe reflejarse en un respeto a la naturaleza. Si un proceso de desarrollo supone actualizar la potencialidad social de un territorio, desde hace años se ha reconocido la necesidad de considerar que el desarrollo actúa, en muchas ocasiones, sobre una base física. Por tanto, es importante ser conscientes del impacto que las actividades puedan tener sobre dicha base física. Hay que revisar la capacidad de acogida

y el impacto que las futuras actividades tengan en el territorio, el carácter endógeno de estas actividades.

En quinto lugar, una planificación innovadora. Los impulsores de los proyectos deberán poseer una preparación adecuada, asumiendo una función empresarial en su más noble sentido. Ellos son movilizados de recursos de todo tipo, capaces de conllevar a la concertación de poderes, que implica la habilidad para la mediación, el compromiso y estar preparado para asumir riesgos, incluso siendo responsable públicamente. Los proyectos deben desarrollarse en un periodo de tiempo concreto. Y en estos periodos de tiempo deben incorporar un sistema de evaluación continuo de políticas, programas y proyectos.

Hay que impulsar un trabajo conjunto entre una serie de países dispuestos a invertir, con una política que se mantenga durante un tiempo importante, al menos diez años, con las correspondientes correcciones. Los programas deben incorporar una serie de proyectos relacionados, y los cambios organizativos necesarios para alcanzar las metas estratégicas y los beneficios esperados, para evitar que las acciones locales llevadas a cabo por la Cooperación Internacional decaigan cuando el promotor deja de operar. Como este enfoque puede originar cambios institucionales y procesales (Friedmann, 1993), la gestión de la administración pública debe estar preparada para asumir estos retos. Esto supone la decisión de aplicar innovaciones para el desarrollo como gestión del ámbito público, e incorporar en la administración el concepto de orientación mediante programas y el desarrollo de las competencias en dirección de programas. Las metas estratégicas se alcanzan por medio de programas y proyectos.

La Figura 8 recoge la representación gráfica del Modelo Propuesto.

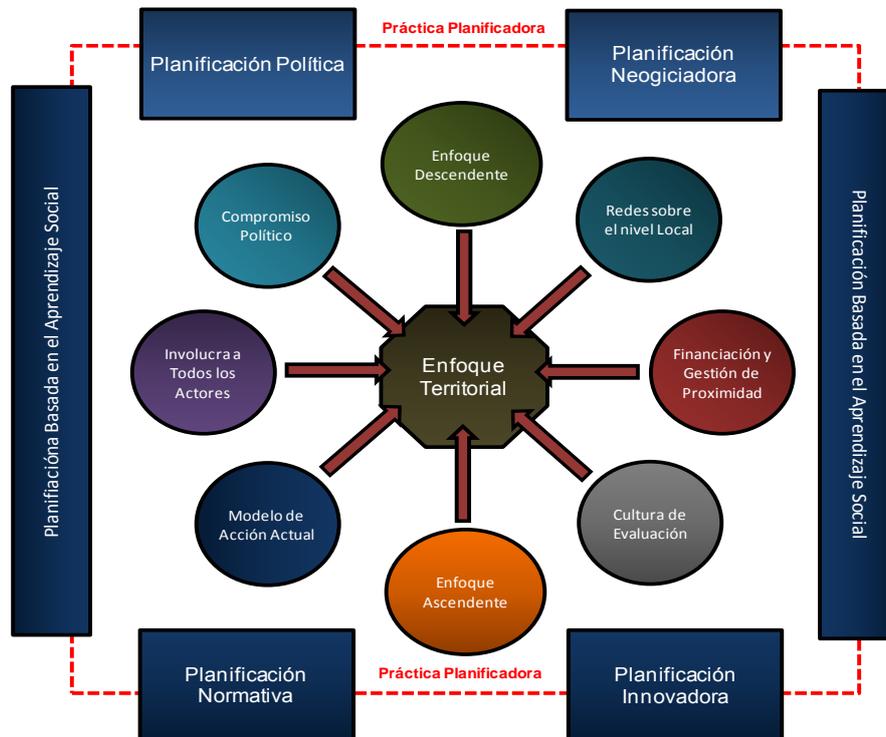
3.2.4. Más allá del Modelo: La Labor del Planificador en el Desarrollo de Competencias y la Mejora Motivacional en los Responsables Directos de la Intervención

Es conveniente enmarcar el modelo propuesto para las iniciativas de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza en el contexto de las competencias y motivaciones personales. Desde el primer capítulo de este trabajo se ha mencionado que el desarrollo es de las personas. Por lo tanto, cabe preguntarse qué aspectos concretos de la persona se comprometen en el desarrollo de la gobernanza.

Para responder a esta pregunta, pienso que puede esquematizarse la cuestión utilizando una estructura que describa la formulación de un proyecto con impacto en la gobernanza y que la conecte con la realidad personal: Criterios-Instrumento-Realidad Personal. La figura 9 muestra gráficamente esta descripción.

Figura 8

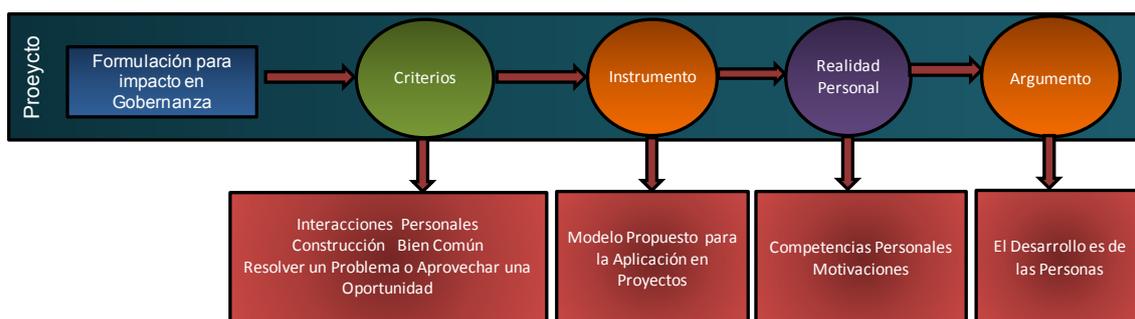
Modelo para las Intervenciones que Buscan el Desarrollo de la Gobernanza



Elaboración propia

Figura 9

Conexión con la Realidad Personal en un Proyecto para el Desarrollo de la Gobernanza



Fuente: Elaboración propia

Desde mi punto de vista, el desarrollo de la gobernanza plantea unos criterios a la intervención. De modo sintético: interacciones personales entre los distintos actores; contribución a la construcción del bien común; esfuerzos enfocados en la solución de una problemática social o en el aprovechamiento de una oportunidad.

El instrumento *ad hoc* a estos criterios es el Modelo Propuesto en este trabajo. Su diseño se adecúa a las exigencias impuestas por los criterios del desarrollo de la gobernanza, como lo muestran las características del modelo y la práctica planificadora propuesta.

Pero este diseño también debe ajustarse a la realidad personal. El desarrollo es de las personas. Por tanto, tiene que responder a la problemática motivacional y al desarrollo de competencias. Estos planos suelen ser menos evidentes para el planificador, pero es una realidad que debe tenerse en cuenta si se desea que la intervención sea sostenible en el tiempo.

Para que una persona haga algo deben darse tres condiciones: debe contar con los medios para hacerlo (medios materiales); debe saber hacerlo (competencias); y algo muy importante, y que sin embargo en ocasiones se olvida en los proyectos de desarrollo, debe querer hacerlo (motivación). En consecuencia, el trabajo del planificador también tendrá que involucrarse en estos aspectos más profundos de la persona.

Alcázar (2010) expone que la calidad motivacional tiene la oportunidad de mejora cuando el decisor se halla ante un conflicto inter-motivacional. Y agrega “este tipo de conflictos aparece cuando una alternativa resulta más valiosa según uno de los valores, pero menos valiosa según otro valor” (p. 146)

La primera conclusión que podemos extraer de esta observación es que la mejora en la calidad motivacional exige la acción. No es una cuestión que se enseña en el plano teórico. Exige, un conocimiento, pero el aprendizaje sólo se obtiene en la acción. Por tanto, podemos afirmar que una estrategia de unión conocimiento-acción puede ser un entorno favorable para la mejora de esta calidad motivacional. Una planificación basada en el Aprendizaje Social, como el modelo propuesto, crea un ambiente propicio para esta mejora motivacional.

Alcázar (2010) comenta también que hay tres tipos de valores capaces de motivar a las personas: En primer lugar, valores como el dinero, la fama, el prestigio, el honor. En segundo lugar, las capacidades o habilidades personales: el entendimiento o conocimiento sobre una materia; el dominio de un idioma, de un oficio manual; la capacidad de análisis o de síntesis; la capacidad de organización; el orden personal, entre otros. Y en tercer lugar, el servicio a los demás, el afán de ser útil a otros, de facilitar la labor a otros, de conseguir que otros alcancen mejores posiciones profesionales, incluso que las propias.

En el modelo propuesto, la mejora de la competitividad productiva como componente de la estrategia cumple este papel de mover la motivación personal. En este caso particular, la mejora de la economía familiar promueve la participación de la población afectada y asegura que ésta no decaiga en el tiempo, al menos en el mediano plazo.

Sin embargo, para Alcázar (2010) los distintos valores de la realidad tienen un orden en la naturaleza humana y como consecuencia una motivación proporcional. Es más valioso hacer algo que sirve a los demás, que una acción que produce un dominio personal, y

aquella de la que se obtiene un beneficio material. En este sentido, agrega este autor, lo que tiene un valor mayor produce una motivación más fuerte.

Sin embargo, como no siempre somos conscientes de las posibilidades de valor tras una acción personal, muchas de las decisiones personales decantan en lo más inmediato, los valores materiales o externos. Ante estas circunstancias, el conflicto motivacional exige una reflexión personal en el decisor.

Por lo tanto, la mejora motivacional requerirá que el planificador ayude al beneficiario en este proceso de reflexión personal, de modo que aprenda a decidir. Por ejemplo, estando pendiente de aquellas situaciones donde puede presentarse el conflicto inter-motivacional: una mejora de habilidades que supone un sacrificio de comodidades actuales: recortar tiempo libre, disminuir el consumo de alcohol. O una situación que produce un beneficio a la comunidad, pero supone contar con menos recursos personales. El planificador tendrá que involucrarse exhaustivamente en estas situaciones, comprenderlas profundamente, y tomarse el tiempo necesario para explicar a los beneficiarios de la intervención que esos sacrificios significarán realmente un beneficio personal mucho más grande que el bien que dejan de percibirse en el presente.

Además, el planificador tiene que ser consciente que si hay un planteamiento que requiere una rectificación de su parte, hacerlo no deteriora su autoridad sino que la refuerza.

El otro aspecto de la realidad personal que el planificador debe tener en cuenta es la mejora de las competencias. Al detallar los niveles de acción que el desarrollo de la gobernanza debe contemplar, ya se expuso que las acciones tienen que dirigirse en dos planos: uno, el estructural; otro, el personal. Incluso, se comentó que las acciones sobre el plano personal implicaban el desarrollo de capacidades y habilidades personales para la interrelación y el diálogo.

Aquí, simplemente quiero mostrar la relevancia que tiene en el trabajo del planificador el desarrollo de competencias entre los beneficiarios del proyecto. Ellos son los protagonistas del cambio, por tanto, ellos tienen que verse enriquecidos por las capacidades que la puesta en marcha de la intervención es capaz de generar.

Para detallar algunas de estas competencias, de modo que el planificador cuente con una orientación con relación a este objetivo fundamental, acudo a la clasificación de competencias que presenta la International Project Management Association (IPMA) para los directores de proyectos.

Esta institución clasifica las competencias en tres grupos: técnicas, contextuales y de comportamiento. Las competencias técnicas hacen referencia al dominio de herramientas e instrumentos sobre la gestión de recursos. Las competencias contextuales son las capacidades para integrar la acción en un contexto de otras decisiones que escapan a la atención diaria o del tema propio de la cuestión. Son aquellas que permiten ver más allá. Finalmente, las competencias de comportamiento reflejan más la aptitud personal o describen el estilo de gestión del decisor.

Estas son las cualidades que el planificador debe procurar que se generen en los beneficiarios del proyecto. No debe olvidar que ellos son los auténticos protagonistas del cambio y que por tanto, no puede privarlos de la oportunidad de desarrollar estas capacidades.

3.2.5. El Modelo propuesto y la Política Peruana de la Cooperación Internacional: Puntos de Coincidencia y Propuesta de Ajustes

En líneas generales, el modelo propuesto responde a los objetivos estratégicos planteados por la Política Peruana de Cooperación Internacional no Reembolsable. Sin embargo, su aplicación deja al descubierto algunos puntos débiles en la gestión de la Cooperación Internacional que deberían ser ajustados paralelamente.

En primer lugar, la ausencia de una Política Nacional que coordine los canales más importantes de la Cooperación Internacional en Perú. No existe un enfoque descendente que coordine todos los esfuerzos y los lidere desde el ámbito público.

En este sentido, el enfoque descendente del modelo propuesto hace explícito también la necesidad de una planificación vertebrada en políticas, programas y proyectos. Lamentablemente, esta metodología planificadora aún no se encuentra en muchos de los ámbitos de la gestión pública peruana, por lo que ésta adolece de una visión de largo plazo. En el caso del desarrollo de la gobernanza, éste es un aspecto crítico. En el primer capítulo de este trabajo ya se ha mencionado que el desarrollo de la gobernanza es una tarea que exige tiempo: varios años de trabajo en una dirección y sentido, con un objetivo concreto, generando un estilo participativo y co-responsable en la solución de un problema. Uno de los casos expuesto en el siguiente capítulo es un buen ejemplo de esta realidad.

En segundo lugar, no existe un modelo que oriente el diseño de la estrategia de las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza.

La única Política para la Cooperación Internacional en Perú, la de la Cooperación no Reembolsable, sólo define prioridades temáticas y territoriales, y en algún caso, el Plan Anual de Acción. Pero ni en este canal de la Cooperación Internacional ni en el de la Cooperación Reembolsable se propone un modelo que ayude a acertar a los esfuerzos de la ayuda internacional en el desarrollo de la gobernanza.

Por lo tanto, el modelo propuesto viene a llenar un vacío en la gestión de la Cooperación Internacional en Perú para el desarrollo de la gobernanza. Y, como ya se ha mencionado en este capítulo, por extensión, también para la Cooperación al Desarrollo en general.

En tercer lugar, de los doce objetivos estratégicos que recoge la Política Peruana de Cooperación Internacional no Reembolsable, cinco de ellos hacen referencia a problemáticas sociales cuyo diseño de solución puede generar un proceso de desarrollo de la gobernanza local: el modelo propuesto es una posibilidad para esto. Otros dos de dichos objetivos estratégicos hacen referencia al aprovechamiento de oportunidades. De igual

forma, el diseño de la intervención puede generar un proceso de desarrollo de la gobernanza local: el modelo propuesto puede contribuir a ello.

Ambas observaciones sugieren posibilidades del desarrollo de la población afectada que al parecer han quedado ocultas en la definición de dicha Política Nacional de la Cooperación Internacional. El modelo propuesto puede ayudar a revertir esta situación.

En cuarto lugar, a pesar de la gran diversidad cultural y física del país la gestión de la Cooperación Internacional no tiene un enfoque territorial. El resultado del análisis de las prioridades temáticas y territoriales sugerido por la Política Nacional de la Cooperación Internacional No Reembolsable no es suficiente para determinar un enfoque territorial en la planificación de la Cooperación al Desarrollo. La identificación de localidades donde debe intervenir y la determinación de los sectores prioritarios no aseguran que el diseño de la intervención se ajuste necesariamente a las características propias del territorio en cuestión. El modelo propuesto puede servir para modificar esta perspectiva de análisis en los planificadores, y diseñar las intervenciones acordes con las características propias del territorio en cuestión.

En quinto lugar, el enfoque ascendente del modelo propuesto vuelve más crítico una dificultad actual en la gestión nacional de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Perú: la carencia de promotores de proyectos en las oficinas descentralizadas de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Para ayudar a resolver esta dificultad podría proponerse que las oficinas descentralizadas canalicen también las iniciativas que puedan nacer en las ONGs presentes en sus localidades. Además, este modo de proceder puede contribuir a un mayor acercamiento entre los agentes locales públicos y privados, y en determinadas condiciones, este acercamiento puede facilitar el desarrollo de la gobernanza local.

Bibliografía Consultada

- Alcázar, M. (2010). *Las decisiones directivas: Una aproximación antropológica al logro de eficacia y de aprendizajes positivos en las organizaciones*. Tesis Doctoral, Universidad de Navarra: Pamplona.
- Alier, J.L. & De los Ríos, I. (1999). *Rozas de Puerto Real. Una estrategia de desarrollo sostenible*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.
- Bowles, S., Gordon, D. & Weisskopf, T. (1983). *Beyond the waste-land: A democratic alternative to economic decline*. New York: Anchor Press Doubleday
- Carnoy, M. & Shearer, D. (1980). *Economic Democracy: The challenge of 1980s*. New York: M.E. Sharpe.
- Cazorla, A. (2007). La Innovación para el desarrollo: Modelos de planificación. Obtenido el 7 de enero de 2011 de <http://expgrafica.uma.es/Asignaturas/doctorado/ingenieria/document07/Innovacionparaeldesarrollo1.pdf>
- Cazorla, A. (2001). *Presentación del libro Planificación en el ámbito público de John Friedmann*. Madrid: Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Cazorla, A., & De los Ríos, I. (2002). Sensibilidad social y desarrollo rural: La innovación como proceso de aprendizaje social. In: *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Díaz Puente, J.M. (2005). The Leader community initiative as rural development model: Application in the capital of Spain. *Agrociencia*, 39, 697-708.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Salvo, M. (2007). *Desarrollo Rural: Modelos de Planificación*. Madrid: Ediciones Peninsular.
- Collier, P. (2008). *El Club de la Miseria*. Extracto obtenido el 3 de diciembre de 2011 de http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:lziVuXRHeZ4J:scholar.google.com/+collier+2008&hl=es&as_sdt=0
- COM (1986). *The Single European Act*. Obtenido el 3 de diciembre de 2011 de http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf

- De los Ríos, I., Alier, J. L., Díaz, J. y Yagüe, J.L. (2002). *La iniciativa Leader, un planteamiento de desarrollo rural desde la innovación y el conocimiento local: Resultados y experiencias*. In *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje*. De los Ríos, (Ed.). Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.
- Friedmann, J. (2001). Intercity networks in a globalizing era. In A. J. Scott (Ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (pp. 119–138). Oxford University Press, Oxford, 119–138.
- Friedmann, J. (1993). Toward a non-euclidian mode of planning, *Journal of American Planning Association* 59(4), 482-485. doi: 10.1080/01944369308975902.
- Friedmann, J. (1988). World city futures: The role of urban and regional policies in the Asia-Pacific region. In Yue-man Yeung (Ed.). *Urban development in Asia: Retrospect and prospect*. Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong
- Friedmann, J. (1986a). Regional development in industrialized countries: endogenous or self-reliant? In M. Bassand, E.A. Brugger, J. M. Bryden, J. Friedmann & B. Stuckey (Eds.), *Self-reliant development in Europe* (pp. 203-216). Brookfield, VT: Gower.
- Friedmann, J. (1986b). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1981). Planning as social learning. Preface to the reissue of *Retracking-America: A theory of transactive planning*. Emmaus, PA: Rodale Press.
- Jessop, Bob (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50 (155). pp. 29-45. ISSN 0020-8701
- Jolly, J. (2003). Lo público y lo local: gobernanza políticas públicas. Obtenido el 20 de mayo de 2010 de www.grupochochovi.org/gobernanzaambiental/.../Lopublicoylocal.pdf.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage Publications, Ltd.
- Kooiman, J., Babink, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: An introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11. Obtenido de <http://www.narcis.info/publication/RecordID/oai:uva.nl:288400>.
- Koschitz, P. (1994). Educating communicative planning: Tools of the trade and experience. *Journal of European Planning Studies*, 2(1), 109-113.
- Lacambra, V. (2001). Desarrollo rural en los espacios rurales europeos. Elementos de desigualdad territorial. *Revista catalana de Sociologia*, 14, 253-276.
- Martínez de Anguita, P. & Parra, A. (2007). Explicando el desarrollo local sostenible mediante blend-learning en comunidades rurales iberoamericanas. *Revista Iberoamericana*

de Educación. 41(3). Obtenido el 10 de marzo de 2012 de http://www.ricoei.org/deloslectores/1773_Anguita.pdf

Mazza, L. & Mandelbaum, S. (1990, Spring) Commentaries on Friedmann's planning in the public domain: The world of John Friedmann. *In Planning Theory Newsletter*, 3.

Plumptre, T. & Graham, J. (2000). *Governance in the new millennium: Challenge for Canada*. Obtenido el 28 de noviembre de 2009 de Institute on Governance: http://www.iog.ca/publications/prs_governance.pdf.

Ríos, de los I. & Salvo, M. (2007). El pensamiento de la planificación y su evolución a través de la vida de John Friedmann. In A. Cazorla, I. de los Ríos & M. Salvo (Eds.), *Desarrollo rural: Modelos de planificación* (85-172). Madrid: Peninsular.

Scott, M. (2004). Building institutional capacity in rural North Ireland: The role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies*, 20 (2004), 49-59.

Cuarto Capítulo

Aplicaciones del Modelo en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Perú

Cuarto Capítulo

Aplicaciones del Modelo en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Perú

El modelo descrito en el Tercer Capítulo de este trabajo se presenta aplicado en dos intervenciones de la Cooperación Internacional. En primer lugar, en el Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa, en la provincia de Lima, Perú. En segundo lugar, el Movimiento Nacional de Educación Rural en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CFRA) en Perú.

Después de una breve explicación de cada uno y de mostrar los resultados obtenidos, se presenta el análisis de la intervención utilizando el modelo propuesto.

Por las características de concepción, diseño, ejecución y evaluación, ambos programas reflejan una adecuada aplicación del modelo propuesto para el desarrollo de la gobernanza.

4.1. Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y en el Centro Poblado de Santa María de Huachipa, en la Provincia de Lima, Perú

4.1.1 Marco Conceptual del Proyecto PCIP

El Consultative Group on International Agricultural (CGIAR) auspició en el año 2000 una iniciativa para la investigación participativa de la agricultura urbana y peri-urbana. Uno de sus centros dependientes en Perú, el Centro Internacional de la Papa (CIP), lo venía aplicando en la zona de intervención. Esta iniciativa denominada Cosecha Urbana, *Urban Harvest*, y la Iniciativa Global sobre Agricultura Urbana y Peri-urbana (AUPU) definen los fundamentos y el marco conceptual del programa PCIP.

4.1.2. El Proyecto PCIP

El proyecto fue presentado por el Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid a la Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid.

El objetivo general del proyecto era contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional mediante la generación y difusión de técnicas agropecuarias, y mediante el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la adopción de

una cultura de planificación del desarrollo local sostenible (Grupo de Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local [GESPLAN], 2008a).

El objetivo específico consistía en la formulación y puesta en marcha de un Programa de Cooperación Integral Productivo, a través de la integración de la agricultura urbana y periurbana en el desarrollo sostenible de los gobiernos municipales locales y regionales, y alineado con el plan nacional de lucha contra la pobreza (GESPLAN, 2008a).

4.1.2.1 Características del Área de Trabajo

La zona de trabajo se localiza dentro del Cono Este de Lima, en la cuenca del Río Rímac, y está conformada por dos municipios de esta ciudad: el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Municipio Centro Poblado de Santa María de Huachipa. La figura 1 muestra su ubicación en la provincia de Lima.

Figura 1
Ubicación de la Zona de Trabajo



Fuente: Google Earth

En el año 2006, cuando se inicia la intervención, más de la mitad de los 980 mil habitantes de estas localidades eran pobres. La zona de intervención del proyecto incluía a 5,713 habitantes y 1, 245 familias distribuidas en cuatro núcleos urbanos.

Los productores locales eran un grupo heterogéneo. Las principales actividades que realizaban eran:

1. Cultivo de hortalizas en extensiones pequeñas, promedio de 0.1 Ha. Su producción se vendía a los mercados mayoristas de Lima.
2. Crianza de cuyes. Una actividad complementaria al cultivo de hortalizas u otras actividades familiares. La producción era principalmente para autoconsumo, aunque también se comercializaba a restaurantes, intermediarios y mayoristas. Era una actividad en expansión, porque instituciones oficiales habían desarrollado varios programas técnicos para su desarrollo. En la zona también existía algún productor que exportaba su producción.
3. Crianza de aves, especialmente gallinas y patos. La producción de gallinas era principalmente para autoconsumo.
4. Crianza de cerdos. La mayor proporción de la producción se comercializaba. La alimentación se hacía en base a concentrados y subproductos, como residuos de la cocina y en algunos casos, tripas de pollo. La comercialización era al público, vecinos e intermediarios.

Entre los principales problemas de los productores estaban los sanitarios: sarna, piojos, pulgas, presencia de roedores junto a los cuyes; alta mortalidad de los cuyes y cerdos; falta de forraje, alto costo de los concentrados; y falta de instalaciones adecuadas para la crianza de cuyes, que ocasionaba una alta mortalidad en invierno.

En esta zona, el CIP había realizado estudios previos de carácter técnico, social y comercial. Estos estudios permitieron identificar los elementos críticos para la puesta en marcha de un programa de cooperación basado en la integración de la agricultura urbana y peri-urbana en el desarrollo sostenible del gobierno de la localidad. Estos elementos críticos fueron los siguientes:

1. Tierras irrigadas por aguas del Río Rímac que pertenecen, en su mayoría, a los agricultores que las trabajan. Más del 55% de los agricultores eran propietarios.
2. Biodiversidad y diversificación de las actividades productivas agrícolas y pecuarias: crianza de animales, siembra de hortalizas, cereales, menestras y frutas.
3. Cercanía al mercado y centros de consumo: los mercados minoristas y mayoristas urbanos. Los principales mercados urbanos se encontraban entre 4 a 10 kilómetros de los lugares de producción.

4. Interés de los agricultores y de la población por capacitarse; por colaborar en una estrategia participativa de investigación y en la difusión de nuevas tecnologías para la agricultura urbana.

5. Gran interés de los Alcaldes Distritales por construir una estrategia de desarrollo integral vinculada a sus políticas de desarrollo local.

4.1.2.2. Presupuesto y Duración del Programa

El presupuesto del programa ascendió a 233,310 euros, y tuvo una duración de tres años, de 2006 a 2008.

4.1.2.3. Alianzas Estratégicas

La contraparte local coordinadora en Perú fue el Centro Internacional de la Papa (CIP), a través del Programa de Cosecha Urbana, la Iniciativa Global para la Agricultura Urbana y Peri-urbana.

Los otros socios locales fueron:

1. El Gobierno Metropolitano de la ciudad de Lima.
2. La Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica.
3. La Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa.

Otras instituciones locales que han colaborado en el proyecto:

1. Comunidades de Huachipa, Carapongo, Nievería, Ñaña y Jicamarca. Estas comunidades cuentan con empresas administradas por juntas de dirección elegidas por los propios pobladores, que gestionan los recursos de la comunidad, como el agua de riego.
2. Instituto de Investigación Nutricional (IIN). Es una ONGD particular, sin fines de lucro, cuya misión es generar un conocimiento para resolver los principales problemas de nutrición y salud, que afectan a los países en vías de desarrollo.
3. CESAL, una ONGD española de Cooperación al Desarrollo

4.1.2.4. Identificación de la Población Beneficiada

Los pobladores de estas localidades participaron en el proyecto en la medida que eran productores agrícolas o pecuarios; miembros de las juntas de riego; de las asociaciones de propietarios; y autoridades o funcionarios de los gobiernos municipales. En algunas actividades, también se contó con la participación de funcionarios del gobierno municipal metropolitano.

Un análisis de la procedencia de esta población permite observar que en su mayoría provienen del interior del país, aunque un buen grupo de ellos ya son nacidos en la localidad. Tienen, además, un conocimiento experimentado en agricultura. En cuanto al

nivel educativo, la mayoría posee una secundaria incompleta. El nivel de analfabetismo es muy bajo en esta población. De otro lado, las tierras que poseen provienen de antiguas invasiones.

4.1.3. Las Actividades del Programa PCIP y su Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza

Aunque el programa PCIP fue diseñado para mostrar que la agricultura urbana es una herramienta contra la lucha de la pobreza, considero que la concepción del programa, el perfil del equipo de planificación y el carácter de su aplicación en el territorio le han permitido tener un impacto en el desarrollo de la gobernanza local.

Para conseguir este impacto en la gobernanza, en la concepción del programa han jugado un rol especial tres elementos: el enfoque territorial, el partenariado y el diseño de la estrategia de la intervención.

4.1.3.1. Concepción del Programa y las Características del Planificador

Este programa ha tenido una concepción y un diseño singular. En primer lugar, nace con un claro enfoque territorial. En segundo lugar, ha nacido de una visión de aprendizaje social: ha buscado que el programa tenga una repercusión sobre los aprendizajes locales que se generan con carácter sostenible en el tiempo. Y por este motivo, ha fijado su atención en los procesos que se ponen en marcha a través de él y en los aprendizajes que puede generar (GESPLAN, 2008a).

Este énfasis en la calidad de los procesos y las tareas del proyecto exige también un requisito adicional, el adecuado perfil del planificador. El planificador tiene que estar formado para la flexibilidad en la planificación. Si busca generar aprendizaje local, las diferencias entre la situación real y el planeamiento presupuestado deben resolverse a favor del mayor aprendizaje. Friedmann y Cazorla señalan que esta actitud es necesaria para acercar el conocimiento a la acción. Un ejemplo de esta actitud ha sido el cambio producido entre los objetivos específicos iniciales y los objetivos específicos con los que se termina la intervención. Esta flexibilidad y apertura en el equipo planificador ha sido fundamental para alcanzar un impacto en el desarrollo de la gobernanza de este territorio.

4.1.3.2. La Estrategia de la Intervención en el Territorio y el Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza

El informe final del programa recoge la relación final de los objetivos específicos o áreas de acción del programa (GESPLAN, 2008).

1. Fortalecimiento institucional.
2. Capacitación.
3. Empresa y comercialización.
4. Gestión, seguimiento y evaluación.

Estas áreas agrupan las distintas actividades que se llevaron a cabo en el programa para resolver la problemática planteada: la formalización de la agricultura urbana.

Sin embargo, las actividades del programa también pueden agruparse siguiendo otro arreglo, un arreglo que permita descubrir cómo la estrategia de la intervención ha tenido un impacto en el desarrollo de la gobernanza local. En este sentido, mi propuesta es observar que estas actividades también pueden agruparse en tres grandes áreas de actuación:

1. Una vertebración socio-política.
2. Un fortalecimiento institucional.
3. Una competitividad productiva.

De otro lado, es conveniente mencionar en este punto que una vez identificada la problemática a resolver: la formalización de la agricultura urbana, la intervención ha cuidado identificar a los responsables directos de dicha actividad productiva, los ha buscado y los ha puesto a actuar.

Puede decirse, por tanto, que la estrategia de la intervención ha tenido las siguientes características:

1. Ha planteado una problemática relevante en la zona de actuación.
2. Ha delineado una solución para dicha problemática.
3. Ha identificado al grupo directamente responsable de dicho problema: las familias de agricultores locales.
4. Como ellos, de modo aislado, no pueden resolver esta problemática ha convocado a todos los actores socio-políticos para que juntos decidan cómo resolver esta problemática.
5. Ante la falta de capacidades de la administración pública local, ha dirigido esfuerzos al fortalecimiento institucional.
6. Finalmente, para motivar a la población afectada, de modo que no decaiga su participación en el programa, desde un inicio ha procurado que la intervención tenga efectos en la mejora de la competitividad productiva.

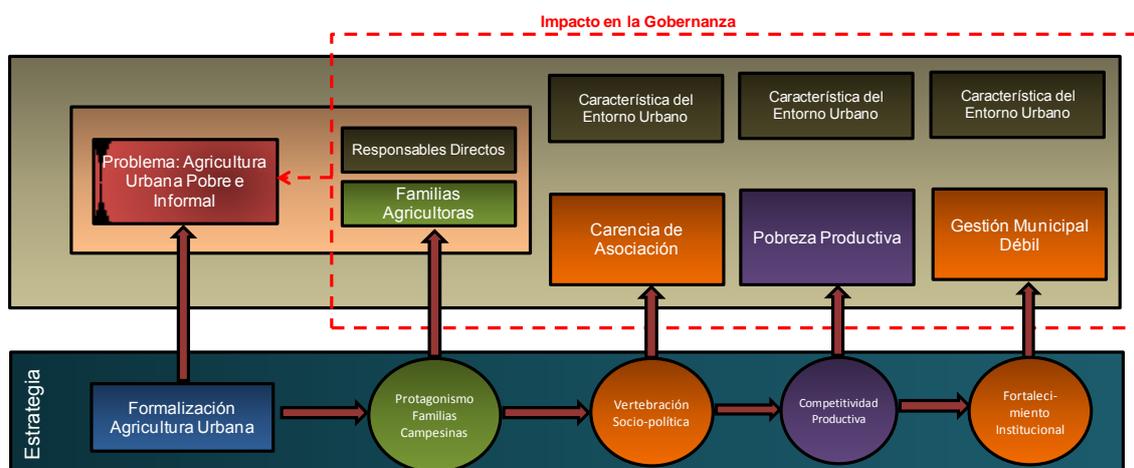
La figura 2 representa gráficamente estas características de la estrategia y que definen el impacto de esta intervención en el desarrollo de la gobernanza real.

De este modo, puede decirse que el programa PCIP, cuyo objetivo era mostrar que la agricultura urbana es una herramienta contra la pobreza, ha cumplido también con generar gobernanza en la localidad.

Una descripción detallada de cada una de las áreas de actuación, mostrando las actividades ejecutadas y el modo cómo estas actividades se llevaron a cabo, servirá para identificar los factores claves que han hecho que esta intervención tenga un impacto en el desarrollo de la gobernanza local.

Figura 2

Estrategia de la Intervención y Desarrollo de la Gobernanza



Elaboración propia

Una Vertebración Socio-política

Esta área es crítica para la generación de un impacto en el desarrollo de la gobernanza. Es el área que promueve la interacción entre los actores del sistema social. La gobernanza, como ha sido definido antes, se fundamenta en las interacciones a nivel personal; de modo particular, entre las autoridades políticas, los funcionarios públicos, la población productora de la localidad y los ciudadanos.

Para alcanzar esta vertebración socio-política, el proyecto buscó, en primer lugar, el compromiso de las autoridades públicas. En una fase previa al proyecto, ya se habían tenido dos Talleres de Alcaldes en los años 2003 y 2004. Además, en el primer año del proyecto se llevó a cabo un tercer Taller con un objetivo concreto: la sensibilización de los líderes municipales en la importancia de la agricultura urbana como una herramienta para la lucha contra la pobreza. Este taller se dirigió a los 42 municipios que agrupa Lima Metropolitana, incluido el de Lurigancho-Chosica (Ver Figura 3).

En segundo lugar, debía asegurar la participación de la población beneficiada, en especial, de la población productora de la zona de intervención. La primera convocatoria para este proceso se hizo a través de las municipalidades. Esta convocatoria buscaba la participación de la población en la elaboración de la estrategia de desarrollo para la agricultura urbana en la localidad.

Esta estrategia se convirtió así en el tercer elemento clave en esta área de vertebración socio-política. De alguna forma, materializaba los esfuerzos que se le pedirían a los distintos actores, y se convirtió en una motivación para la población: ellos tendrían voz en las decisiones que les afectaban.

Figura 3

Ponentes Internacionales Participantes en el III Taller de Alcaldes



Fuente: GESPLAN, 2006

Las actividades desarrolladas en esta área de trabajo han sido las siguientes:

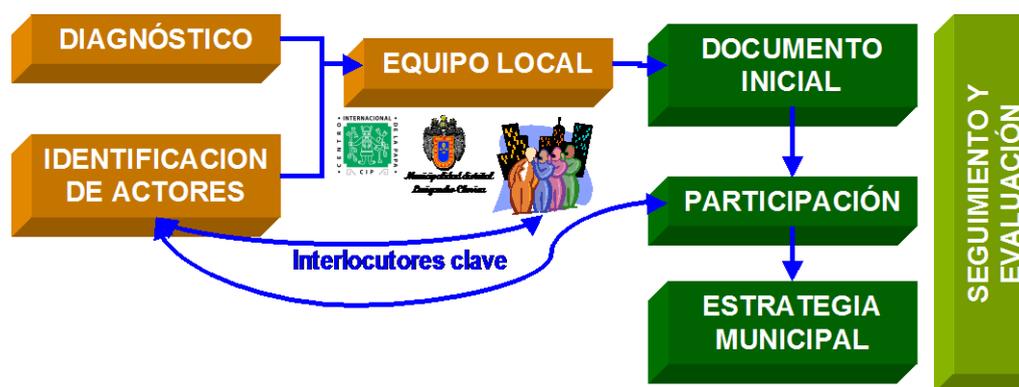
1. La estrategia de desarrollo de la agricultura urbana.

La metodología de trabajo se basó en un proceso de aprendizaje social. La Figura 4 resume el proceso desarrollado (GESPLAN, 2006).

Según GESPLAN (2006), durante todo el proceso se priorizó el trabajo conjunto con los responsables de la subgerencia de agricultura urbana del municipio. Todas las actividades se realizaron de manera compartida con la subgerente para impulsar su liderazgo local.

Figura 4

Proceso de la Formulación de la Estrategia Municipal



Fuente: GESPLAN, 2006

Un elemento importante en el desarrollo de la gobernanza fue la conformación de un equipo local constituido por agentes públicos y privados, especialmente los productores locales. Para la primera convocatoria de este equipo se utilizó un diseño participativo (GESPLAN, 2006).

Para el estudio participativo de la estrategia se desarrollaron talleres. Las aportaciones de estos talleres se incorporaron a la estrategia de la Subgerencia de agricultura urbana de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica. La primera validación de la estrategia se hizo con los gerentes municipales de Obras, Rentas y Desarrollo Social (Ver figura 5): ellos eran los responsables municipales de las áreas relacionadas con la agricultura urbana (GESPLAN, 2006).

Figura 5

Presentación a los Gerentes Municipales



Fuente: GESPLAN, 2006

Finalmente, se impulsó la creación de un equipo integrado por actores locales para apoyar en el monitoreo (GESPLAN, 2006).

Esta descripción detallada de la metodología empleada para la elaboración de esta estrategia permite identificar formas concretas de llevar a la práctica un proceso participativo con este objetivo; y en consecuencia, poder replicarlo a otras realidades.

2. La constitución de un equipo de acción local.

El grupo local estaba conformado por representantes de organizaciones locales (agrupaciones de productores, vecinos, ONGD, instituciones educativas) y productores individuales interesados en el desarrollo de la agricultura urbana. Este equipo local ha liderado la red de productores sanos, constituyendo las siguientes redes: red de porcicultores sanos, red de agricultores ecológicos, red de criadores de cuyes mejorados. La figura 6 muestra el logotipo del Equipo Local y la figura 7 la presentación del equipo en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica.

Figura 6

Logotipo del Equipo Local

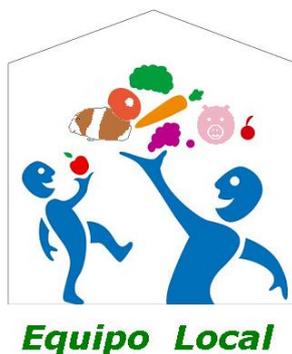


Figura 7

Presentación del Equipo Local en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica



Fuente: GESPLAN, 2007

3. Inscripción de las organizaciones de productores en el registro de organizaciones sociales de la Municipalidad.

Esta inscripción los habilita para intervenir en la definición de los presupuestos participativos de la Municipalidad.

4. El Día de Campo 2008.

Fue un evento en el que participaron autoridades políticas locales; el grupo de planificadores; funcionarios municipales; productores; representantes de las organizaciones de productores; y representantes de las instituciones locales como ONGD, policía y organizaciones de base. Los objetivos de este evento fueron: la difusión a las instituciones públicas y privadas de los resultados alcanzados por el proyecto y de la interrelación alcanzada con los productores organizados; la búsqueda del compromiso institucional local con las actividades relacionadas con la Agricultura Urbana.

5. El Convenio con la Municipalidad de Huachipa.

El objetivo de este convenio fue seguir con la difusión de las ventajas de la producción orgánica como actividad económica. En las reuniones participaron los productores de Huachipa, personal de Urban Harvest, parte del grupo planificador, el nuevo Alcalde y los gestores municipales del Centro Poblado Santa María de Huachipa. También se tuvo un taller participativo con la presencia de los regidores y personal de las oficinas de servicios de la Municipalidad.

Este convenio es, desde la perspectiva de la gobernanza, un ejemplo de interacción de distintos actores sociales con un objetivo: el bien común. Los compromisos asumidos por cada uno de ellos son elocuentes:

Los productores se comprometieron a ofrecer talleres de capacitación en producción orgánica a otros miembros de la comunidad. Se hacían cargo de la administración de la producción de la Escuela de Agricultores Urbanos, y además, brindarían parte de dicha producción a los comedores populares del distrito.

La Municipalidad se comprometió a brindar facilidades para el impulso de la Escuela Agraria Urbana Municipal. Asumiría el costo de un personal a medio tiempo y se encargaría de la remodelación del local para hacerlo más adecuado a las capacitaciones que se dan en él.

Finalmente, el equipo de Urban Harvest brindaría asesoramiento técnico.

6. La evaluación participativa del Programa PCIP. Se llevó a cabo por un planificador del grupo GESPLAN-UPM con actividades participativas con los diferentes beneficiarios, actores institucionales y el propio equipo del proyecto; recopilación de información del proyecto y revisión documental. El objetivo de la evaluación ha sido definir la repercusión que ha tenido el proyecto sobre los aprendizajes locales generados con carácter sostenible en el tiempo. La metodología utilizada, la evaluación como aprendizaje, ha permitido que esta actividad contribuya a la vertebración social.

A lo largo de estas actividades, se pudo observar que la población era muy consciente de sus problemas, pero no de las posibilidades de solución que podía aportar su participación. También se identificó que resultaba fundamental vincular el proceso de participación al fomento de la asociación entre los productores: se requiere de una motivación para mantener la participación de la población. Conviene además que las asociaciones sean de tipo productivo, vinculadas a una actividad concreta. Las únicas asociaciones que funcionaban hasta entonces en la localidad eran de tipo asistencialista: comedores populares y de los vasos de leche (GESPLAN, 2006).

En esta área de acción se obtuvieron los siguientes productos que impactaron en la mejora de la gobernanza local:

1. Constitución del equipo local de trabajo en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica.

2. Diagnóstico participativo de los problemas y necesidades de la población de la zona respecto a la agricultura urbana.
3. Formulación de una propuesta de estrategia de desarrollo de la agricultura urbana en el distrito de Lurigancho-Chosica por parte del equipo local de planificación con participación social.
4. Presentación de la estrategia de desarrollo de la agricultura urbana a los regidores municipales (concejales) y gerentes municipales (cargos ejecutivos) del distrito de Lurigancho-Chosica.
5. Taller de participación para el diagnóstico de las necesidades de consumo de verduras y hortalizas en los comedores populares de la zona.

El impacto en la mejora de la gobernanza de estos productos se da por las interacciones que este proceso participativo ha creado entre los productores locales, las organizaciones locales y los gestores municipales (GESPLAN, 2006).

A los pobladores locales se les ha presentado un modo de plantear sus necesidades a la Municipalidad distinto al enfoque asistencialista actual, donde los distintos grupos de la población se dirigen al Alcalde de manera directa y con problemas concretos. Por el contrario, la actividad de la subgerencia presenta un modelo que permite el diálogo sobre los programas de trabajo de los gestores municipales para prevenir dichas necesidades y no sólo para paliarlas.

A las organizaciones locales se les presenta la posibilidad de coordinar sus acciones para apoyarse mutuamente.

Además, el Programa PCIP produjo los siguientes impactos que han repercutido en la gobernanza local (GESPLAN, 2006):

1. Introducir en la Subgerencia de agricultura urbana una nueva metodología de trabajo basada en la programación de las actividades de manera conjunta con la población beneficiaria.
2. Sensibilización de los líderes locales hacia el estudio de las necesidades de la agricultura urbana local de una manera integral en relación con otros actores del distrito.
3. Sensibilización de los gestores municipales acerca de la existencia de agricultura urbana como una actividad de interés dentro de sus distritos.
4. Despertar en los gerentes municipales la necesidad de estudiar las influencias indirectas de otras políticas municipales en la agricultura urbana.
5. Elaborar de manera participativa un documento de problemas y necesidades de la agricultura urbana municipal.
6. Elaborar de manera participativa una propuesta de estrategia de gestión para la Subgerencia de agricultura urbana de Lurigancho-Chosica.

Un Fortalecimiento Institucional

Para que las interacciones locales sean sostenibles en el tiempo, se requiere formar una cultura de la planificación en los gestores públicos. El proyecto PCIP asumió esta tarea.

La Municipalidad de Lurigancho-Chosica había creado en el 2005 la Subgerencia de agricultura urbana con asesoría y apoyo del programa Urban Harvest. En consecuencia, correspondía que dicha Subgerencia asumiera el rol directivo en la promoción y regulación de la agricultura urbana en el distrito.

El diagnóstico que el programa Urban Harvest realizó y un informe del componente de Gestión Municipal del año 2005 mostraron la necesidad de herramientas operativas y programáticas, y un programa de actuación mejor definido para orientar el funcionamiento de dicha subgerencia. Sólo así, se podía esperar su liderazgo. En consecuencia, el fortalecimiento institucional debía tener como objetivo una gestión municipal adecuada y sensibilizada con las exigencias de la agricultura urbana de la localidad.

Las actividades de esta área de acción han sido las siguientes:

1. Una capacitación en gestión municipal.

Para la capacitación en gestión municipal se desarrolló un ciclo formativo para criadores de cerdos, orientado a la mejora de las instalaciones y el manejo de los animales y contando con la participación de los gestores municipales. También se desarrolló un ciclo de capacitaciones en aspectos específicos de la agricultura, fomentando la presencia de los gestores municipales en las actividades de capacitación a productores urbanos (GESPLAN, 2006).

2. Una capacitación en planificación participativa para la formulación de la estrategia de desarrollo de la localidad.

Para la capacitación en planificación participativa no se realizó ninguna actividad específica, sino que se consideraba que la misma actividad de planificación en la estrategia municipal de desarrollo de la agricultura urbana cumplía esta función: en todo momento se ha trabajado con los gestores municipales (GESPLAN, 2006).

3. Sensibilización en ámbito supramunicipales.

En colaboración con la Gerencia de Desarrollo Empresarial se trabajó en la promoción de los productos de la Agricultura Urbana para demostrar las posibilidades de desarrollo de la Agricultura Urbana en otros distritos. Fruto de esta demostración fue la firma de un convenio marco con la Municipalidad Metropolitana para impulsar este modelo de Agricultura Urbana en otros distritos de Lima.

4. Programa de desarrollo porcino en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica.

Como la porcicultura es una actividad a la que se dedican 500 familias en el distrito es necesario que la Municipalidad cuente con un programa que regule esta actividad. Un mal manejo pone en riesgo la salud de muchas personas. Este programa comprendió la

identificación de las áreas de crianza; la capacitación de los productores; el apoyo de proyectos demostrativos; la coordinación de las labores de control con las autoridades sanitarias de Lima y la erradicación de las cranzas que no hayan implementado las mejoras indicadas. Ver figura 8.

Figura 8

Curso de Capacitación a Productores de Cerdos



Fuente: GESPLAN, 2007

5. Desarrollo de ordenanzas municipales regulando la Agricultura Urbana. Como es una actividad nueva, no existía ninguna regulación específica. En la redacción de estos reglamentos han participado los propios productores. En el año 2007, la Municipalidad de Lurigancho-Chosica aprobó una norma para la crianza porcina. Ver figura 9.

Figura 9

Presentación de la Norma Municipal para la Crianza Porcina



Fuente: GESPLAN, 2007

6. Integración de la Agricultura Urbana en la Gestión Municipal.

Se promovieron los siguientes cambios en la gestión municipal para integrar la Agricultura Urbana: que la Gerencia de Parques y Jardines se abastezca de productores del distrito; coordinación con la Gerencia de participación vecinal para la participación de las asociaciones de agricultores urbanos en los presupuestos participativos del municipio; integraciones de los parques porcinos al programa de fumigaciones de la Subgerencia de Sanidad; coordinación con la Gerencia de Rentas para la acreditación de los agricultores.

7. Seguimiento continuo de las actividades de la Subgerencia de Agricultura Urbana de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica.

De este modo se asegura la sostenibilidad de las actividades realizadas dentro del proyecto PCIP. Se ha conseguido que la Subgerencia se posicione dentro de la estructura organizacional y operativa de la Municipalidad. También se ha logrado un acercamiento real entre los productores y la Subgerencia.

8. Elaboración de un Reglamento de Buenas Prácticas Agrícolas revisado y aprobado por la Municipalidad de Lurigancho-Chosica.

Este reglamento sirve para dar valor agregado a los productos, al reconocer legalmente el modo particular de manejo que realizan los agricultores. Este reglamento se elaboró con una metodología participativa.

9. Elaboración de un Reglamento de Crianza de Porcinos.

Tenía por objeto garantizar la producción sana de porcinos en la localidad y disminuir la contaminación. El reglamento fue revisado por las diferentes gerencias de la Municipalidad. Es un documento que se adecuaba a la realidad del distrito. Al término del año, no se había aprobado aún. En su elaboración, se utilizó una metodología participativa.

Los resultados de estas actividades han sido los siguientes:

Ha servido para legitimar y consolidar la Subgerencia de Agricultura Urbana en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica: contar con los recursos necesarios y con las líneas de trabajo necesarias.

Se ha desarrollado una normativa para la Agricultura Urbana: inclusión en ordenanzas de licencias de actividad, el desarrollo del Reglamento de Buenas Prácticas Agrícolas, el Reglamento para la Crianza Porcina. Éste, además, ha supuesto un hito en la formulación participativa.

Ha permitido que la Subgerencia de Agricultura Urbana asuma el liderazgo en la gestión del Fondo Rotatorio de microcréditos.

Además, se ha contribuido a la elaboración del plan de la Agricultura Urbana 2010.

Competitividad Productiva

Una competitividad productiva es fuente de recursos en la localidad. Si se trata de una actividad que respeta el medioambiente, que aprovecha las oportunidades que tiene por ubicación, tipo de producto, cercanía al mercado y que cumple además con resolver una problemática social, su acción es una contribución al bien común. Desde esta perspectiva, un impacto en ella es también fuente de mejora de la gobernanza; y no sólo temporal, sino de una mejora sostenible en el tiempo, porque es fuente de recursos locales.

El grupo planificador identificó rápidamente que los resultados de esta área de acción eran claves para asegurar la participación de los productores locales en las distintas etapas del proyecto. Por este motivo, el enfoque que tuvieron estas acciones fue siempre muy práctico y orientado a obtener resultados relevantes. Por ejemplo, para la capacitación de los productores se optó por la metodología de aprender haciendo. Y una vez asegurada la participación de un primer grupo, para extender el uso de las nuevas tecnologías se optó por promover que los propios productores compartieran dichas técnicas con sus vecinos.

Para mejorar esta competitividad productiva se trabajó en tres frentes: la capacitación de los productores, la mejora de la comercialización y un fondo rotatorio para inversiones.

A continuación se detalla cada uno de estos tres frentes de acción:

1. Capacitación de los productores

Para la capacitación de los productores se implementaron Escuelas de Agricultores Urbanos, es decir, centros pilotos de formación. Estos centros estaban manejados por los propios productores de la localidad. En ellos se cultivaban todos los productos hortícolas viables para la zona poniendo en práctica unas buenas prácticas agrícolas. Además, se enseñaba a trabajar respetando el medio ambiente e integrando la producción hortícola con la crianza de animales.

Estas escuelas de productores funcionaron en dos localidades. En la Municipalidad del Centro Poblado de Santa María de Huachipa, sobre un centro de formación ya instalado, y en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica, donde se instaló un centro nuevo. (GESPLAN, 2006).

En estos centros piloto también se previó que la difusión fuese de productor a productor. De este modo, los beneficiarios de la primera formación inicial se encargaron de las charlas a sus vecinos sobre los aspectos innovadores. (GESPLAN, 2006, 2007, 2008a).

La metodología fomentó el aprendizaje experimental. Además, se contó con la participación de los productores desde el inicio de las actividades. En todos los casos se siguió un enfoque de aprender haciendo: la propia actividad realizada era el aula (GESPLAN, 2006).

Los detalles de esta capacitación son los siguientes:

a) Escuelas de Agricultores Urbanos y Escuelas de Campo.

En Huachipa y en Carapongo se formaron Escuelas de Campo (ECA). Estos centros eran la base física de las Escuelas de Agricultores Urbanos (EAU) de Huachipa y Carapongo, respectivamente. En Huachipa, la Municipalidad cedió un terreno de 1,800 m² de área, para la implementación de la Escuela de Campo. Diez agricultores locales asumieron parte de las tareas de su administración.

En las áreas productivas de la Escuela de Campo se empezó a producir hortalizas orgánicas. Estas hortalizas fueron comercializadas por los propios agricultores a través de venta directa. La mayor demanda de estos productos motivó a los agricultores a replicar esta producción en sus respectivas parcelas.

Con los fondos de estas ventas, los 10 agricultores de Huachipa lograron formalizarse como la Asociación de Productores Agropecuarios Orgánicos de Huachipa (APAOH). Desde ese momento, la asociación vendió sus productos orgánicos en la Escuela de Campo y en una clínica de la localidad.

El programa PCIP hizo un seguimiento permanente del funcionamiento de la Escuela de Agricultores Urbanos, y también de los agricultores involucrados en la asociación.

En la localidad de Carapongo, ocho agricultores de la Escuela de Campo de Carapongo, cedieron, por iniciativa propia, un terreno de 2,000 m² para la implementación de una Escuela de Agricultores Urbanos. Los agricultores se comprometieron a administrar dicha Escuela con el seguimiento técnico del programa.

La implementación se realizó en un período de dos meses y medio. Los trabajos se iniciaron el 29 de Mayo de 2006. En el proceso de implementación de la Escuela de Agricultores Urbanos, este grupo de agricultores obtuvo su formalización como la Micro Empresa Cosecha Sana Carapongo SAC (COSANACA).

Terminada la implementación, los agricultores asumieron la administración de la Escuela y empezaron a comercializar los productos en la misma Escuela. Estos ingresos fueron significativos. Además, con el apoyo del programa los agricultores consiguieron vender sus productos semanalmente en un punto determinado de la ciudad.

b) Difusión de conocimiento desde las Escuelas.

La difusión de conocimientos se dio a través de seminarios dictados por los propios agricultores de las Escuelas de Campo. Los lugares de formación fueron los centros pilotos. Ver Figura 10.

c) Capacitaciones específicas para productores.

El primer año se tuvieron las siguientes actividades (GESPLAN, 2006):

a) Reuniones para identificar y priorizar los temas de capacitación entre los productores.

Figura 10

Capacitación de Productores en la Escuela de Agricultores Urbanos de Huachipa



Fuente: GESPLAN, 2007

- b) El diseño y la ejecución del programa de capacitación *Aprender Haciendo*, involucrando a los técnicos y gestores municipales, y usando el método de Escuelas de Campo (ECA).
- c) El diseño y la ejecución del programa de capacitación para agentes municipales y líderes locales en temas prioritarios de planificación, gestión del medio ambiente y agricultura, usando talleres participativos.

En el segundo año, las actividades fueron (GESPLAN, 2007):

- a) Investigación participativa. Este método lo utiliza la Urban Harvest para introducir nuevos conocimientos y difundir tecnologías. En este proyecto, se evaluó el cultivo de papas coctel en áreas urbanas; se evaluó el uso de feromonas como control de plagas en tomate; se mostró la eficacia del cultivo bajo plástico durante los meses de invierno; la evaluación del sistema de reservorios-canal para el tratamiento de aguas de riego contaminadas por desechos domésticos.
- b) Capacitación en los bio-huertos. Esta capacitación ha servido para promover los cultivos orgánicos en la localidad. En el proyecto los propios productores han dado ciclos formativos a sus vecinos sobre la agricultura orgánica; se ha adaptado la tecnología de las escuelas agrarias urbanas a la crianza de animales domésticos menores; se dio una capacitación sobre el manejo integrado de cultivos con el objetivo de reducir el uso de agroquímicos y fitosanitarios, tecnificar el riego y optimizar la rotación de cultivos. Ver figura 11 y 12.
- c) Programas de capacitación organizados por la Subgerencia de Agricultura Urbana de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica. El programa *Mi granjita* para la crianza de gallinas ponedoras y pollos de engorde, y cursos para criadores de cerdos.

Figura 11
Capacitación en Biohuertos



Fuente: GESPLAN, 2007

Figura 12
Capacitación en la Escuela de Agricultores Urbanos de Carapongo



Fuente: GESPLAN, 2007

- d) Taller de liderazgo dirigido a fortalecer las capacidades emprendedoras de los miembros de pequeñas organizaciones.
- e) Taller en gestión empresarial. Exposiciones de un grupo de consultores expertos en la creación de empresas agrarias.

En el tercer año, las actividades fueron (GESPLAN, 2008a):

- a) Seguimiento de las capacitaciones y visitas. Apoyar a los productores miembros de las asociaciones formadas por el proyecto en las capacitaciones y visitas que ellos deben hacer entre sus vecinos.
- b) Análisis económico de un biohuerto para mostrar la factibilidad económica de esta iniciativa.
- c) Análisis comparativo beneficio-costo entre la agricultura orgánica y la agricultura convencional para el caso de la lechuga y la betarraga.
- d) Asesoría para organizar cursos de capacitación.
- e) Análisis económico de la producción de cerdos en el Cono Este. El proyecto vio la necesidad de determinar si la incorporación de los conocimientos adquiridos en las capacitaciones sobre la crianza de cerdos, la convertía en una actividad económicamente más viable que la crianza convencional de la localidad. Para esto se realizó un análisis de los costos de producción de los criadores del Asentamiento Humano Casa Huerta La Campiña. La metodología fue participativa. Se obtuvieron datos cuantitativos y cualitativos. El estudio mostró que los criadores capacitados han obtenido una mejor relación costo-beneficio.

La descripción detallada de estas actividades permite observar cómo la vertebración socio-política que al inicio del proyecto se circunscribía en unas actividades específicas, pasa de ser una componente transversal del proyecto. En este sentido, todas las actividades contribuyen a la mejora de la gobernanza. En todas ellas se encuentran interacciones entre los diversos actores sociales, y todos ellos motivados por un objetivo común: la mejora de los productores locales a través de la agricultura urbana orgánica.

Esta descripción detallada también es útil para ejemplificar la flexibilidad que debe tener el equipo planificador. Al inicio del proyecto, sólo se discutió sobre la conveniencia de utilizar la agricultura urbana como un medio para luchar contra la pobreza. Más adelante, y teniendo presente otras experiencias sobre agricultura urbana y las características propias del lugar, las exigencias del mercado y la competencia, el programa se orienta hacia un mercado más específico: productos coctel y agricultura orgánica. También es relevante en este proceso, la participación de la población afectada en las decisiones del programa después de experimentar, por sí mismos, las diferencias entre las alternativas posibles.

2. Mejora de la comercialización

La creación de mercados alternativos fue una tarea del programa PCIP. El objetivo general de esta actuación fue: Investigación de alternativas de comercialización a través de experiencias participativas. Se buscó que la capacitación en nuevas técnicas de producción estuviese acompañada por la demostración de la viabilidad de sus productos. Esto originó que se modificara el plan inicial, que preveía esta actividad para el segundo año del proyecto (GESPLAN, 2006).

Se han trabajado siete modos de comercialización diferente:

- a) Ferias municipales específicas de productos de agricultura urbana
- b) Ferias municipales de carácter tradicional
- c) Ferias gastronómicas especializadas
- d) Participación en eventos de difusión dentro del sector de hostelería
- e) Venta a domicilio a los restaurantes locales
- f) Venta a domicilio a consumidores de Lima
- g) Venta permanente en las Escuelas de Agricultores Urbanos
- h) Venta a proveedores de productos ecológicos para cadenas de supermercados

Resultó interesante haber tocado una amplia diversidad de formatos, porque contribuyó a que los productores diseñaran sus explotaciones en función a los mercados que aspiraban. También se vio que las campañas de comercialización debían ir acompañadas de capacitaciones específicas en manejo y presentación de los productos, habilidades sociales y programación de las producciones para los eventos comerciales. (GESPLAN, 2006).

Durante el año 2007, las actividades del programa fueron las siguientes (GESPLAN, 2007):

- a) Certificación orgánica de la producción urbana. Se trabajó directamente con las organizaciones Ecológica Perú y Biolatina. Se tuvo que crear el consorcio de productores orgánicos del Cono Este de Lima y Callao. Ver Figura 13.

Figura 13

Diploma que Acredita la Certificación Orgánica



Fuente: GESPLAN, 2007

b) Creación de empresas de productores de agricultura orgánica. Las condiciones de un mercado más exigente, el orgánico, mostraron la ventaja de la formalización para la creación de confianza entre los clientes. Ver Figura 14.

Figura 14

Marcas Registradas de las Nuevas Empresas Locales



Fuente: GESPLAN, 2007

c) Procesamiento y comercialización de los productos de la Agricultura Urbana. Para aumentar el valor añadido y no tener que recurrir a intermediarios fue necesario proveer un procesamiento básico a los productos. También sirvió para definir el canal de comercialización. Ver Figura 15.

Figura 15

Taller de Diseño del Centro de Procesamiento Post-cosecha de Hortalizas



Fuente: GESPLAN, 2007

Las actividades del proyecto el año 2008 fueron las siguientes (GESPLAN, 2008a):

a) Taller para la promoción comercial: página web. Para incrementar la salida comercial de sus productos ellos vieron conveniente contar con una página web.

b) Taller para re-certificación orgánica. Facilitar el llenado de los formatos correspondientes.

c) Seguimiento mensual de las organizaciones de agricultores urbanos formadas en el proyecto: APAOH y CONASACA.

3. Fondo Rotatorio

Para facilitar recursos financieros a los productores se planteó la implementación de un fondo rotatorio. Para obtener este objetivo se plantearon las siguientes actividades durante el año 2006 (GESPLAN, 2006):

a) Diseño participativo del funcionamiento del fondo.

b) Implementación del fondo.

c) Monitoreo y evaluación del proceso.

d) Diseño de un plan de inversiones agropecuarias incorporando nuevos mercados.

e) Formación de alianzas estratégicas entre productores y empresarios.

En estas actividades apoyaron algunas áreas con experiencia en microcrédito del Centro Internacional de la Papa y también su departamento financiero, que sería el encargado de la gestión de la cuenta del Fondo Rotatorio. En colaboración con el Centro Internacional de la Papa y la Municipalidad de Lurigancho-Chosica, se redactó un reglamento propio que fue validado con los representantes de las organizaciones locales colaboradoras, por ejemplo, la Junta de Usuarios Rímac y la Municipalidad distrital de Lurigancho-Chosica. La Subgerencia de Agricultura Urbana de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica colaboró en el desarrollo del sistema de garantías.

Se trató de una iniciativa de gestión novedosa en la zona. Fue la primera vez que se implementaba este tipo de actividades en la zona Este de Lima. El programa de micro créditos estableció cuantías entre 1,000 y 2,000 Nuevos Soles por beneficiario, con un plazo de devolución de un año. De este modo, la actividad podía beneficiar de 25 a 50 productores anualmente. Pero como el fondo se desembolsa en tres cuotas anuales, y las devoluciones vuelven a alimentar el fondo, el impacto final se sitúa entre 150 y 300 productores. Ver Figura 16.

En el año 2007 se hicieron cinco convocatorias en las que se presentaron 69 proyectos de inversión. Se aprobaron 41 de ellos. En el año 2008 hubo una creciente demanda de los beneficiarios. Además, debido a la recuperación de los microcréditos del año 2007, de las 47 solicitudes presentadas se aprobaron 35 nuevos proyectos. Se ejecutó el 100% del fondo disponible y se ha benefició a 75 productores. Del monto inicial del fondo de 22,000 euros, en los dos años de funcionamiento se ha concedido préstamos por el 151%. La morosidad ha sido sólo del 3.2% del total de los préstamos concedidos. La tabla 1 muestra una información del estado de los créditos.

Figura 16

Tinglado de la Sra. Romero Financiado por el Fondo Rotatorio



Fuente: GESPLAN, 2008b

Tabla 1

Estado de los Créditos a Fines de 2008

| | | |
|--|----|--------|
| N° de Proyectos Presentados | 97 | |
| N° de Proyectos Aprobados | 75 | 77.30% |
| N° de Proyectos cuyos créditos se han cancelado íntegramente | 27 | 36% |
| N° de Proyectos al día en su pago | 36 | 48% |
| N° de Proyectos con retraso | 7 | 9.30% |
| N° de Proyectos de difícil recuperación | 5 | 5.70% |

Fuente: GESPLAN 2008b

Finalmente, se hizo la transferencia de la titularidad del Fondo Rotatorio para fortalecer el programa y darle continuidad en el tiempo. Dicho fondo fue transferido a un comité encargado de su administración donde participaban la Subgerencia de Agricultura Urbana de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica, la Junta de Usuarios Rímac y la asociación de productores.

4.1.3.3. El Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza

El impacto en la gobernanza puede observarse por las interrelaciones que el programa PCIP ha generado entre los distintos actores sociales. La intervención parte del interés por aliviar las condiciones de pobreza de la población local. No tienen un fin asistencialista, sino que se vale de una actividad económica que puede convertirse en una herramienta para la lucha contra esa pobreza. A partir de esta actividad, convoca a los productores locales, que son los responsables directos de la problemática, y al mismo tiempo, las familias beneficiarias del proyecto. Persigue y obtiene el compromiso de las autoridades políticas para este objetivo. Y como las interrelaciones no estarían completas sin la presencia de la administración pública, compromete a los gestores municipales en el mismo objetivo.

La Agricultura Urbana en el caso de la población de Lurigancho-Chosica es una componente del bien común de esta sociedad. No solo representa una herramienta de carácter económico. Ha significado también una oportunidad valiosa de aprendizaje para los productores, las autoridades locales, las organizaciones de base y los gestores municipales.

En primer lugar, ha sido fuente de relación y de diálogo con otros pobladores o autoridades o gestores municipales que antes no se conocían. Para uno y para otros, ha significado un enriquecimiento por el conocimiento de una realidad que existía en su localidad: el Alcalde de Lurigancho-Chosica desconocía la existencia de este tipo de agricultura en su distrito.

En segundo lugar, estas relaciones han sido de colaboración, no de confrontación o de choque. La descripción de las actividades tiene este carácter, una colaboración de todos por sacar adelante los objetivos planteados en el proceso. Incluso, con cambios de actores, como lo ocurrido por el cambio de autoridades locales al término del primer año de actividad. Esta situación contrasta con lo que lamentablemente ocurre en muchas localidades de Perú, donde se presentan conflictos sociales en contra de iniciativas económicas privadas o de las autoridades locales. En este proyecto en cambio, a pesar que se toman medidas duras, como la erradicación de la crianza informal de cerdos, no hay conflictos. Los afectados se suman a la estrategia comercial propuesta por el proyecto.

En tercer lugar, hay una participación significativa de la población beneficiaria en las actividades del proyecto. Además, esta participación se mantiene a lo largo de los tres años del proyecto: las actividades descritas así lo manifiestan. De un lado, esta participación sostenida de la población refleja el enriquecimiento personal que ellos están viviendo. Su participación no responde sólo a una suma de beneficios de tipo económico; la motivación es más profunda: también están presente en actividades ajenas a dicho tipo de compensaciones, como un evento para dar difusión a las actividades realizadas, o en las clases que imparten para enseñar a sus vecinos las técnicas adquiridas. De otro lado, esta participación sostenida en el tiempo también refleja un cambio de actitud hacia los problemas y las realidades de la sociedad. Salen de la pasividad para optar por una posición proactiva: ellos son los que enseñan a sus vecinos; los que administran las Escuelas de Agricultores Urbanos; los que convocan a los eventos. Y además, se sienten responsables de lo que pueda ocurrir a su alrededor: se sienten responsables por la solución al problema

de la crianza informal; el uso agrícola de aguas contaminadas. No son usuarios de unos servicios, son agentes que contribuyen a la construcción del bien común de su localidad y del regional: la preocupación por la salud de los consumidores de sus productos.

De este modo, la intervención también refleja un sentido ético: la mejora de los procesos de producción para responder mejor a las necesidades de los consumidores; una adecuada regulación municipal, justa con los productores y con los consumidores; la seriedad del trabajo; la búsqueda de nuevos canales de comercialización a través de la mejora de productos; las actividades de difusión en otras localidades y regiones del país; el uso de parte de la producción de las Escuelas de Agricultores Urbanos en los comedores populares del distrito.

Esta intervención ha significado un esfuerzo común desplegado por varios actores sociales para resolver problemas sociales que se presentaban en la localidad, al mismo tiempo que aprovechaban oportunidades que habían pasado hasta entonces desapercibidas para ellos: su ubicación geográfica muy cercana al gran mercado que representa la ciudad de Lima; el uso de sus pequeñas áreas de cultivo en productos orgánicos o dirigidos a nichos particulares de mercado, como las patatas coctel.

Todos estos considerandos llevan a concluir que esta intervención ha generado actividades que satisfacen la definición de gobernanza expuesta en el primer capítulo. Y que estas actividades han generado un impacto en el desarrollo de la gobernanza local. En este sentido, el informe de la evaluación del proyecto (GESPLAN, 2008b) sostiene que la intervención ha sido fundamental para dar sensibilidad y voz a las organizaciones de productores de Agricultura Urbana en la gestión municipal. Y el mismo documento concluye, la incorporación de estas organizaciones como interlocutores de esta gestión ha reforzado la gobernanza real.

Las consecuencias de este impacto en el desarrollo de la gobernanza pueden observarse gráficamente en el esquema de los cuatro ámbitos de la actividad social de la Figura 17.

Esta intervención ha promovido la participación de la población afectada de modo pleno: en el diseño de la estrategia, durante la ejecución y en la evaluación del proyecto. De este modo, la esfera que representa a la sociedad civil debe tener el tamaño completo.

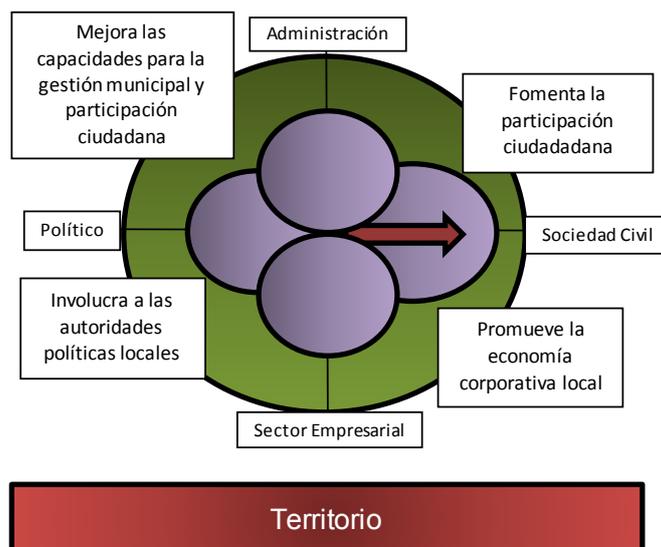
La intervención ha contado también con la participación plena de los productores locales, y el sector empresarial se ha visto fortalecido por el desarrollo de nuevos productos, nuevos canales de comercialización y la formalización de la actividad. Esta participación plena del sector empresarial debe reflejarse por una esfera de tamaño completo.

De igual modo, la participación de la administración pública ha sido plena. Desde la elaboración de la estrategia, la capacitación de los productores, la creación de la normativa para la agricultura urbana local y la gestión del fondo rotatorio. Por este motivo, el tamaño de la esfera correspondiente también debe ser el tamaño completo.

Finalmente, el ámbito de las autoridades políticas ha estado presente en el compromiso político que ha acompañado todo el proyecto y que ha concluido con la creación de una oficina en la Municipalidad de Lurigancho-Chosica para la Agricultura Urbana local. En consecuencia, el tamaño de la esfera correspondiente también es el del tamaño completo.

Figura 17

El Proyecto PCIP bajo el Esquema de los Cuatro Ámbitos de la Práctica Social



Fuente: Elaboración propia

4.1.3.4. Las Actividades del Programa PCIP para Escalar la Intervención

Como la iniciativa de esta intervención no responde a una acción pública del gobernante, sino a un propósito de un agente externo al territorio que busca colaborar con el desarrollo local, si este agente pretende escalar los resultados a otros niveles de gestión, necesariamente tendrá que proponerse acciones que permitan a los decisores a esos otros niveles plantear una política a nivel macro. Esta política dará sostenibilidad, en el tiempo y el espacio, a esta iniciativa innovadora.

Como se ha mencionado, el grupo planificador de este proyecto de Cooperación Internacional era consciente de esta necesidad al concebir y planificar la intervención. Por este motivo, a las actividades de orden local que llevó a cabo para la implementación de la iniciativa, las acompañó con otras actividades que pretendían escalar el nivel de incidencia de la intervención. Se trata, pues, de una intervención local que desde su concepción se perfila también como una acción de carácter descendente.

Esto explica porqué los esfuerzos del grupo planificador no se limiten al ámbito local, sino que también apuntan hacia la integración regional: la búsqueda del compromiso de la Municipalidad Metropolitana y la réplica del proyecto en otros distritos de la ciudad y del país.

Las actividades del Programa PCIP para escalar el nivel de la intervención fueron las siguientes:

- a) Reuniones para la formulación de proyectos de Agricultura Urbana con la Municipalidad Metropolitana de Lima. El propósito de estas reuniones fue formular una propuesta conjunta que permita incorporar dentro de la agenda de trabajo y la estructura municipal el tema de agricultura urbana, y a la vez alcanzar mayor impacto y difusión al intervenir en más distritos interesados. Lamentablemente, el proceso de aprobación quedó trunco por situaciones coyunturales a nivel del CGIAR y el CIP, que afectaron la funcionalidad del programa Urban Harvest (GESPLAN, 2008a).
- b) Elaboración de manuales y publicaciones de Agricultura Urbana y actividades de difusión. Uno de estos documentos fue el manual metodológico para la implementación de Escuelas de Agricultores Urbanos. Otro fue la guía para la incorporación de la Agricultura Urbana dentro de la gestión municipal (GESPLAN, 2008a).
- c) Transferencia de metodologías a proyectos de otras regiones de Perú (GESPLAN, 2008a). Se mantuvo contacto con la Municipalidad de Chimbote, en Ancash, un departamento al norte de Lima. También se ha introducido el proyecto en la formulación del proyecto Hortisana, ubicado en las localidades de Huancayo y Chupaca, en el departamento de Junín. Este proyecto es financiado por el Gobierno de Canadá y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, de Canadá. Ver Figura 18 y Figura 19.

Figura 18

Propuesta para la Réplica en el Distrito de Huarochiri



Fuente: GESPLAN, 2008b

Y las actividades para replicar el proyecto en otros distritos fueron las siguientes:

- a) Taller de Alcaldes. Consistió en un día de campo para visitar 10 experiencias diferentes realizadas durante el año 2007. Las exposiciones estuvieron a cargo de los propios beneficiarios. Un cambio importante fue que se cedió el protagonismo de la convocatoria. El Alcalde de Lurigancho-Chosica invitó a diez alcaldes distritales de Lima mientras que el

Presidente de la Junta de Usuarios del Rímac hizo lo propio con el resto de alcaldes de la cuenca del río Rímac. La experiencia demostró que este formato es mucho más útil.

Figura 19

Visita de los Investigadores de Perú, Ecuador y Bolivia del Proyecto HORTIZANA



Fuente: GESPLAN, 2008a

Después del evento, siete distritos solicitaron que se replicara el proyecto en su localidad (GESPLAN, 2007).

b) Taller de sensibilización en Agricultura Urbana al personal de la agencia agraria de la Municipalidad de Santa Eulalia (GESPLAN, 2008a).

c) Implementación de Escuelas de Agricultura Urbana en cuatro distritos (GESPLAN, 2008a). Ver Figura 20

Figura 20

Grupo de Personas Involucradas en la Implementación de una Escuela de Agricultura Urbana en Pachacamac.



Fuente: GESPLAN, 2008a

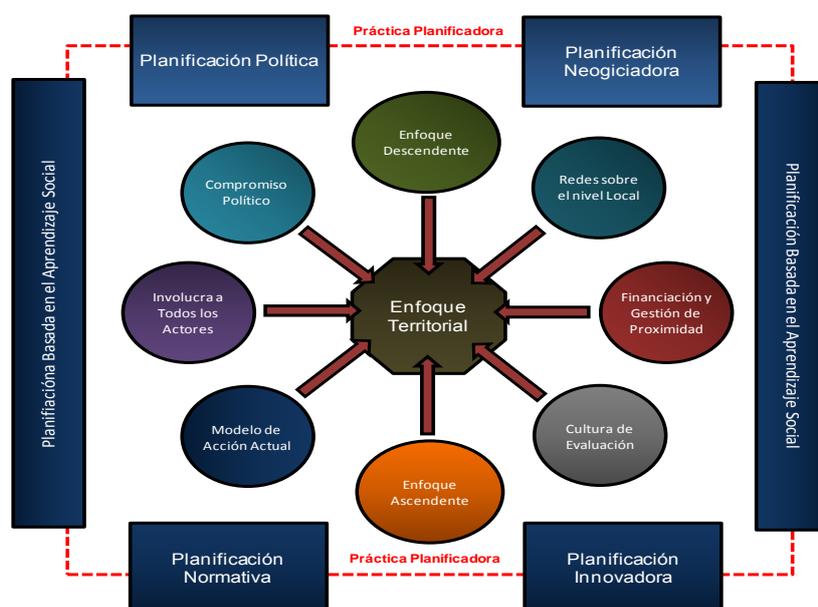
d) Asesoría en Agricultura Urbana a los municipios e instituciones involucradas en la réplica (GESPLAN. 2008a).

4.1.4. El Programa PCIP como una Aplicación del Modelo Propuesto

El Programa PCIP se ha caracterizado por tener un enfoque territorial y entorno a él, ocho características adicionales: un enfoque ascendente de la intervención; un modelo de acción actual y no futura; involucra a todos los miembros de la sociedad; un co-financiamiento y una gestión de proximidad; la formación de redes sobre locales; una cultura de evaluación y un enfoque descendente. Estas características han definido el qué debía hacerse de la intervención. El cómo debía hacerse queda expresado por las condiciones que debía cumplir la practica planificadora. En este caso, se ha tratado de una planificación con Aprendizaje Social, negociadora, política, normativa e innovadora. La Figura 21 recoge una representación gráfica de la aplicación del modelo propuesto, como ha sido expuesto en el capítulo tercero de este trabajo. Líneas abajo hay una descripción detallada de las actividades de cada una de estas características. Y en el siguiente epígrafe se recogen las notas que han caracterizado la práctica planificadora de esta intervención.

Figura 21

Representación Gráfica de la Intervención Según el Modelo Propuesto



Fuente: Elaboración Propia

Primero, un enfoque territorial.

La intervención contó desde un primer momento con un enfoque territorial. Centrada en un espacio local, el objetivo general de la intervención, la lucha contra la pobreza utilizando la agricultura urbana como una herramienta, se concreta en unos objetivos específicos que se ajustan a las características y recursos locales. Por ejemplo: la intervención en un territorio que está cerca a los mercados regionales; una producción que se ajusta mejor a las

pequeñas áreas de cultivo; la incidencia en actividades que son relevantes para los pobladores de la localidad, como la crianza de cerdos y de animales menores.

Por lo tanto, sobre un territorio particular: el distrito de Lurigancho-Chosica se ha diseñado una estrategia y se han implementado unas actividades que han permitido las interacciones personales entre actores de los cuatro estamentos sociales.

La estrategia del programa se ha caracterizado por el protagonismo de los responsables directos, una vertebración socio-política, un fortalecimiento institucional y la competitividad productiva local.

Segundo, enfoque ascendente

La intervención tiene un origen local y satisface necesidades reales y prioritarias de los beneficiarios. La definición de la estrategia se hace cerca y se convoca a los beneficiarios en su diseño. Hay participación de la población en todo el programa y se fomentan las relaciones informales.

Este enfoque ha significado un aprendizaje para los responsables de la gestión municipal. El programa ha servido para que tomen consciencia de la necesidad de escuchar a la población afectada, reconociendo que ellos son los protagonistas del cambio. El éxito de la intervención también se debe a la mentalidad del equipo planificador: que daba importancia a los procesos y al aprendizaje. También, a su habilidad para identificar las competencias distintivas del territorio, su aporte científico y su capacidad estratégica.

Tercero, un modelo de acción actual y no futura.

Unión entre conocimiento y acción en la práctica planificadora. Lo esencial es planificar para la acción, y recoger el aprendizaje para retroalimentar el conocimiento y dar origen a nuevas acciones. El programa ha sido implementado en tiempo real. Es decir, una movilización ágil de recursos y un vínculo estrecho entre conocimiento y acción, que le han dado flexibilidad para modificar las actividades o su secuencia, incluso modificar los objetivos específicos. Sin esta capacidad en la gestión, hubiera sido difícil conseguir que se generen los cambios de la realidad. Los productores entendieron rápidamente que se les ofrecía una vía ágil para cambiar sus cultivos y mejorar la crianza de sus animales.

La transición de un conjunto de objetivos específicos a otro distinto refleja esta flexibilidad, propia de la conexión estrecha entre conocimiento y acción. Por ejemplo, la necesidad de adelantar para el primer año las actividades para la mejora de la competitividad productiva. De otro lado, la definición de la estrategia ha sido participativa, el primer borrador se expuso a los responsables de la gestión municipal de las áreas vinculadas para conocer de qué modo les afectaba; en la capacitación se incorporó la metodología de investigación experimental; las asociaciones productivas que han nacido con ocasión del programa han participado en la evaluación del programa, aprendiendo de ella; la administración del Fondo Rotatorio ha sido con participación de la población afectada y de los gestores municipales.

Cuarto, involucra a todos los miembros de la sociedad y promueve interrelaciones personales entre ellos.

Para esto se conformaron grupos locales donde se interrelacionaban agentes públicos y privados. Por ejemplo, para la formulación de la estrategia de la intervención. También para la administración del Fondo Rotatorio de microcréditos. De otro lado, se han fomentado las relaciones informales entre los actores, por ejemplo en el evento Día de Campo 2008, en los talleres demostrativos para agentes de otras localidades.

En cuanto a la mejora de las capacidades de comunicación, se ha promovido que la población afectada sea la responsable de la difusión de los resultados de las investigaciones experimentales. Ellos también han tenido a su cargo la réplica a los vecinos de las técnicas aprendidas.

Quinto, financiación y gestión de proximidad.

Se han promovido setenta y cinco iniciativas empresariales y se ha dispuesto de un fondo para el co-financiamiento. Sin embargo, nunca la ayuda ha sido total. La cantidad entregada siempre ha sido pequeña y ha exigido que los interesados financien parte de las inversiones necesarias.

La gestión de este fondo para inversiones ha obedecido a una gestión de proximidad. La administración ha recaído en un grupo local conformado por agentes públicos y privados.

Sexto, cultura de la evaluación.

Se ha incorporado en todo el proceso una cultura de la evaluación. En las evaluaciones ha participado la población afectada.

Séptimo, compromiso político.

Convoca, en primer lugar, a las autoridades políticas locales y las compromete con el objetivo del programa. En segundo lugar, como las interrelaciones no estarían completas sin la presencia de la administración pública, compromete a los gestores municipales en este objetivo. Finalmente como la intervención parte del interés por aliviar las condiciones de pobreza de la población local, no tienen un fin asistencialista, sino que se vale de una actividad económica que pueda convertirse en una herramienta para la lucha contra esa pobreza, convoca a los productores, que son las mismas familias beneficiarias del proyecto.

Propone además una conexión entre la economía doméstica y los mercados, desarrollando pequeños y medianos negocios; y más adelante, la unión entre redes locales y regionales.

En el proceso incorpora un sistema de valores: el respeto al medioambiente y a la persona humana; y en los procesos de seguimiento y evaluación está presente la población afectada.

Octavo, redes y cooperación sobre el nivel local.

Se ha promovido la creación de redes a nivel regional. En este sentido, se ha buscado la réplica de este tipo de programas en otros distritos de la ciudad y en otras regiones del país.

El programa ha sido un buen referente para otras gestiones municipales que se han interesado por promover este tipo de iniciativas en su localidad

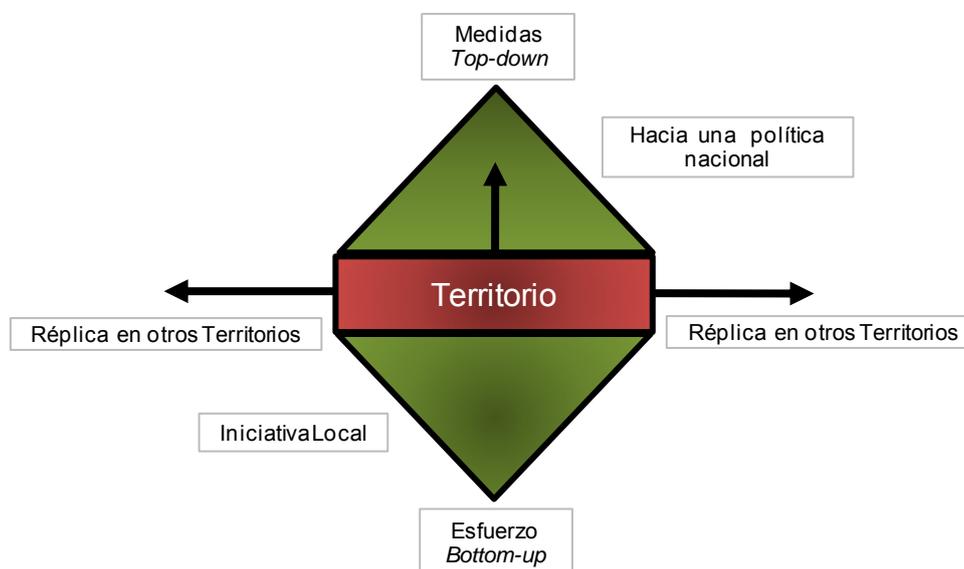
Noveno, un enfoque descendente.

Como ya se ha detallado, el programa PCIP también comprendía actividades para escalar esta intervención a un nivel regional, el de Lima Metropolitana. Aunque el proyecto nace como una iniciativa particular para resolver el problema de un grupo de familias del distrito Lurigancho-Chosica, desde su concepción se consideró que debía replicarse en otras localidades, incluso fuera de la región de Lima.

Detrás de esta concepción hay, por tanto, una visión que entiende que las iniciativas deben enfocarse en la solución de una problemática local, pero que esta actividad enfocada en lo local, tiene que ser parte, al mismo tiempo, de una política regional o nacional que enmarque las intervenciones en una planificación de mayor alcance; y que, por tanto, coordine y priorice las intervenciones. Además, que asegure los recursos necesarios para las distintas actividades y los fondos de inversión, y que esté sujeta a una evaluación periódica de resultados. Este tipo de políticas promueve la creación de normas y reglamentaciones. Por lo tanto, la Figura 22 recoge gráficamente el modelo de planificación implícito en esta propuesta para las intervenciones de la Cooperación Internacional cuando se aplica al programa PCIP.

Figura 22

Esquema del Modelo de Planificación Implícito en esta Intervención



Fuente: Elaboración Propia

4.1.5. Notas características de la Práctica Planificadora en el Programa PCIP

La práctica planificadora del Programa PCIP se ha caracterizado por:

En primer lugar, una planificación como aprendizaje social que se percibe en todos los procesos de la intervención: la importancia que da a los procesos como medios de aprendizaje social sostenible en el tiempo: se podría decir que se ha trabajado con la gente. Desde la definición de la estrategia territorial, enfocada en el conocimiento del territorio y sus capacidades producto del conocimiento científico aportado por los expertos y de la experiencia local aportada por los productores de la localidad; todos los procesos participativos hasta la misma evaluación del proyecto.

De otro lado, el aprendizaje se presenta también en dos niveles: entre la población afectada y los planificadores, y también entre los planificadores y los promotores de la intervención.

En segundo lugar, una planificación negociadora que caracteriza todos los procesos del proyecto. La participación de todos los implicados en las diversas decisiones ha sido una de las características más relevantes de esta intervención. Desde el proceso para la definición de la estrategia de desarrollo de la Agricultura Urbana; la capacitación de productores y gestores municipales en la mejora de la crianza de cerdos y animales menores; la investigación en las Escuelas de Agricultores Urbanos; la definición del reglamento, la gestión durante el proyecto y el manejo post-proyecto del Fondo Rotatorio; las actividades para la difusión de resultados y para la réplica en otras localidades; hasta la misma evaluación del proyecto. Todos estos procesos se caracterizan por una intensa participación de los beneficiarios del proyecto. Otra expresión de esta planificación negociadora también ha sido el estilo de financiamiento de las actividades. En todas ellas, siempre se ha exigido un cofinanciamiento a los distintos participantes. Por ejemplo, este cofinanciamiento y la garantía solidaria fueron condiciones requeridas en las solicitudes presentadas al Fondo Rotatorio.

En tercer lugar, una planificación política. Buscó desde el inicio el compromiso de las autoridades políticas locales: Talleres de Alcaldes para sensibilizar a las autoridades en la Agricultura Urbana como herramienta para la lucha contra la pobreza. De este modo, a partir del prestigio del equipo consultor y del programa Urban Harvest, se convoca a las autoridades locales a participar en una actividad que se orienta hacia el bien común de su comunidad. Más adelante se les propuso el protagonismo en la convocatoria de otros alcaldes para un evento de difusión de los resultados obtenidos; se trabaja un convenio con la Municipalidad Metropolitana de Lima; se firma un convenio con la Municipalidad de Huachipa para la difusión de las ventajas de la producción orgánica como actividad económica. Producto de esta planificación política serán las medidas de formalización de la crianza de cerdos y el apoyo económico de la Municipalidad de Lurigancho-Chosica a las Escuelas de Agricultores Urbanos, y la creación de la Subgerencia Municipal de Agricultura Urbana.

En cuarto lugar, una planificación normativa que se ha enfocado en la construcción del bien común de estas comunidades a través del desarrollo de la Agricultura Urbana como una herramienta para la lucha contra la pobreza. Como consecuencia de este enfoque se han creado normativas específicas de la agricultura orgánica y de la crianza de cerdos, que atienden a la salud del consumidor y al cuidado del medioambiente; las asociaciones de productores asumieron la administración de las Escuelas de Agricultura Urbana; se dio difusión del conocimiento adquirido a los vecinos y de los resultados del proyecto a agentes de otras localidades; dio voz en la gestión municipal a los no influyentes. En general, se ha despertado un espíritu de servicio y de colaboración que contrasta con la realidad de otras localidades del país.

En quinto lugar, una planificación innovadora que ha permitido aprovechar una oportunidad geográfica con productos rentables para las pequeñas dimensiones de las parcelas agrícolas. Además, ha significado para los productores identificar el beneficio de las asociaciones productoras; identificar el beneficio de la formalización de la crianza de cerdos y la erradicación de los criaderos que afectan a la salud de los consumidores y al medioambiente; el aprendizaje de nuevas técnicas para el cultivo orgánico y la crianza de animales menores; el acceso a nuevos canales de comercialización, más exigentes, pero más rentables; también ha significado el acceso a los productores a nuevos roles en la sociedad: su participación en la gestión municipal y su labor en las Escuelas de Agricultores Urbanos donde no sólo adquirieron unas técnicas, sino además las enseñaron a sus vecinos. Otro ejemplo de esta planificación innovadora ha sido el modelo de investigación participativa que se utilizó en las Escuelas de Agricultores Urbanos, donde se ensayaron todos los productos que podían cultivarse en esta localidad. También lo ha sido el sistema de garantías de los mini créditos del Fondo Rotatorio, que exigía a los interesados una capacitación previa en la materia del crédito y también una garantía solidaria de los proyectos vecinos. Finalmente, dadas las características de la gestión pública del país, un fenómeno innovador también ha sido la propuesta de la gestión municipal con la participación de las organizaciones de productores con voz en dicha gestión.

En consecuencia, el programa PCIP, enfocado en el desarrollo de actividad productiva, la Agricultura Urbana, es una aplicación adecuada del modelo propuesto para las intervenciones de la Cooperación Internacional que tienen por objetivo el desarrollo de la gobernanza.

En este sentido, también puede concluirse que el impacto en el desarrollo de la gobernanza está en función a como se conciba la intervención externa para el desarrollo. Al margen de la actividad económica que se pretenda mejorar, la intervención puede incidir en la gobernanza real a través del modo como se lleven a cabo los procesos de la intervención. Si éstos promueven la interrelación personal de los distintos actores sociales, y si los procesos persiguen el aprendizaje sostenible en el tiempo, puede afirmarse que va camino de desarrollar la gobernanza real.

4.2. Movimiento Nacional de Educación Rural en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CFRA) en Perú

4.2.1. Marco Conceptual del Movimiento CFRA

La propuesta de la pedagogía en alternancia se inició en Francia, en una comuna rural de Serignac, Peboudou, entre los años 1935 y 1937, antes de la Segunda Guerra Mundial; donde un pequeño grupo de campesinos descontentos con la educación que recibían sus hijos en el medio urbano y liderados por Jean Peyrat, dirigente sindical local, darían inicio, en compañía del sacerdote Perre Joseph Granereau, a un proceso formativo de jóvenes rurales, al que se denominó *Maison Familiale Rurale* (Granerau, 1968; Ramos, n.d.).

La metodología buscaba fundamentalmente ofrecer a los adolescentes del ámbito rural opciones de formación cercanas a sus hogares que les permitieran instruirse, calificarse para trabajar el campo, y así retenerlos en el medio rural y evitar el abandono de la tierra. La metodología implicaba una nueva fórmula para una formación más profunda de la juventud rural por la alternancia entre el tiempo al lado del formador y el tiempo junto a la familia (Uccelli & Montero, 2008; García y Puig, 2007).

Una característica esencial del modelo es la responsabilidad asumida por los padres de los alumnos respecto a la educación de sus hijos. Como señalan García y Puig (2007):

Una asociación local responsable liderada por los padres; una pedagogía que alterna la formación entre el centro educativo, la familia, la explotación, el medio...; una preocupación por el desarrollo local; un enfoque integral de la educación, que no se limita a lo técnico-profesional (p. 32).

Otra característica importante es el rol del formador: el monitor de la escuela. Se requiere un perfil especial distinto al de un profesor de escuela secundaria. Junto a unas capacidades pedagógicas debe tener conocimiento en los aspectos técnicos para el trabajo agrícola calificado.

Otro aspecto relevante de este modelo es la independencia en su gestión administrativa. No son entidades estatales, sino que para todos sus efectos pertenecen a las familias. Este es un punto de tensión aún vigente (Uccelli & Montero, 2010). Respecto a la relación con el Estado, son significativas las palabras de Gustave Thibon, Presidente de la Unión Nacional de *Maisons Familiales Rurales*, en 1945, que García y Puig (2007) recogen:

En nuestro movimiento ha sido necesario resistir a dos tentaciones: por un lado tuvimos la necesidad del Estado, y de otra parte no deberíamos ser un movimiento estatal. Las MFR no deben estar bajo el control absoluto del Estado, no deben ser simplemente un engranaje administrativo. Pero es necesario tener su ayuda y su control (p. 39).

Debido al éxito que tuvo, el modelo se extendió por Europa, África, América Latina, Oceanía y Asia. A octubre de 2011, hay más de 1,000 Centros Educativos Familiares de Formación en Alternancia- CEFFA repartidos en 41 países; la mayoría de estos centros se ubica en Europa, sobre todo en Francia; y en América Latina, sobre todo en Brasil y Argentina (Maisons Familiale Rurale [MFR], n.d.).

Un aspecto que también merece destacarse es la institucionalización del sistema de relaciones y coordinaciones entre las instituciones de los diferentes países, porque ha estructurado un movimiento amplio que promueve y sostiene la formación en alternancia en el mundo: la Asociación Internacional de Movimientos Familiares de Formación Rural (AIMFR) y la organización Solidaridad Internacional de los Movimientos Familiares de Formación Rural (SIMFR) (Uccelli & Montero, 2010).

4.2.2. El Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en Perú

El Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia tiene como objetivo contribuir a la disminución de la pobreza de las zonas rurales, a través de una educación secundaria pertinente a dicho entorno, y que es gestionada y administrada por los propios padres de los alumnos. De este modo, promueve la asociación local de los actores sociales, devuelve a las familias su rol político en la sociedad local, es cauce de desarrollo local y prepara a la población más joven para asumir los retos de su propio entorno rural.

En Perú, este movimiento ha sido promovido desde el 2001 por las Asociaciones Civiles ProRural y Adeas Qullana, bajo el impulso del Ing. David Baumann (ver Figura 23). Con palabras suyas:

Lo que nos preocupaba principalmente era la falta de pertinencia de la educación convencional. Si queríamos que desarrollasen su medio, la educación debía servir para eso. La experiencia de Cañete y Yauyos me decía que esto no se lograría sin una formación integral: académica, profesional y humana. Por ejemplo, con el tipo de tenencia de la tierra predominante en nuestro país, es imposible desarrollar el medio sin “asociativismos”. Y sin formación en valores y virtudes, eso no camina (citado en Uccelli & Montero, p. 12)

Figura 23

El Ing. David Baumann Recibiendo el Premio de Buenas Prácticas Públicas



Se empezó con tres centros educativos, uno en Piura y dos en Cusco. La iniciativa nació por el afán de sacar la propuesta adelante. Para esto, sirvieron las relaciones personales con gente de Palo Parado en Catacaos (Piura); el contacto con una familia en la comunidad de Muñapata (Urcos, Quispicanchi, Cusco); y el vínculo con la directora de un albergue para niños de comunidades campesinas en San Sebastián (Cusco). Estos fueron los tres primeros CRFA: Catac Ccaos, en Palo Parado; Waynakunaq Riqcharinan Wasi, en Muñapata; y Waynakunaq Yachaywasin, en San Sebastián (Uccelli & Montero, 2010). Ver Figura 24.

Figura 24

Niños del Centro Rural de Formación en Alternancia de Catacaos



Fuente: PRORURAL

4.2.3. Características de la zona de trabajo

Las áreas rurales de Perú tienen bajo nivel educativo y técnico-productivo. Hay falta de conocimientos agropecuarios y de gestión: desconocimiento de tecnologías medias, mercados, comercialización y escasa capacidad de asociación. Esta situación repercute directamente en la productividad local: bajos ingresos, cultivos de subsistencia y autoconsumo. Ver Figura 25.

Esto ocasiona que los jóvenes no tengan la posibilidad de desarrollarse individual y colectivamente en sus propias comunidades. Como consecuencia, existe un alto desempleo en la zona y la migración de jóvenes a la ciudad es alta, por encima del 79%.

Otra característica de estas áreas es la discriminación de la mujer y la permanencia del machismo. Con frecuencia, esta situación se traduce en violencia familiar.

En el área rural, sólo el 30% de los jóvenes con más de 15 años alcanzan la educación secundaria (CODESPA, 2008). El 70% de los jóvenes y adolescentes no terminan el nivel secundario (Congreso de la República [Congreso], 2010): las jornadas escolares no toman en cuenta los calendarios

Figura 25
Características de la Zona Rural de Perú



Fuente: PRORURAL

agrícolas, y la presión familiar por contar con el apoyo para dichas labores causa deserción escolar. Hay además, altas tasas de repetición de cursos: 78% (CODESPA, 2010). Además, faltan elementos motivadores: los aprendizajes no se vinculan a las necesidades de la vida rural. En la Figura 26 se puede apreciar algunas de las características de la población estudiantil de estas localidades.

Figura 26
Población Estudiantil e Instalaciones en las Zonas Rurales de Perú



Fuente: PRORURAL

Hay además, pocos centros educativos secundarios en la zona rural. Ramírez (citado en Congreso, 2010, p.5) afirma:

Hay aproximadamente 9 mil centros de secundaria, frente a casi el triple de centros de primaria. En el ámbito rural quienes quieran concluir la formación básica deben trasladarse a la capital de provincia o de distrito, originando serios desembolsos que no todos los padres pueden afrontar.

De otro lado, las estrategias con las que se atiende la educación secundaria en la zona rural de Perú son las siguientes: secundaria presencial; secundaria a distancia; y, con carácter experimental y por iniciativa de ProRural, secundaria en modalidad de alternancia.

La secundaria presencial es el tipo convencional de este nivel de educación en la zona rural. Exige un local con cinco aulas y equipado con mobiliario. Además, personal docente titulado en alguna especialidad que establece el diseño curricular. Se cuenta también con un conjunto de planes, programas y normas para la gestión administrativa y pedagógica del lugar. Este tipo de educación exige la presencia del alumno 5 días a la semana y 7 horas diarias. El programa exige 1,200 horas lectivas anuales. Esta es la modalidad más frecuente a nivel nacional, y también en la zona rural. El 98.5% de los alumnos, el 97.4% de las instituciones educativas y el 98.7% de los profesores de secundaria se encuentran en esta modalidad (Uccelli & Montero, 2010).

La secundaria a distancia busca aliviar los problemas causados por la dispersión de las familias en los territorios rurales. Pretende también cubrir los vacíos que la educación presencial causa en poblaciones dispersas, aisladas y desatendidas por el sistema convencional. Esta modalidad de educación exige además un programa determinado, un instructor itinerante y algunos equipos en la localidad. Mientras esta modalidad fue un proyecto piloto, se formaron 101 centros de educación a distancia y se tenía proyectado llegar a 300 centros para el año 2002, pero esto no sucedió. Las estadísticas disponibles señalan que en el país existen 81 instituciones de educación rural a distancia, con 5 mil alumnos y atendiendo al 1% del alumnado rural de secundaria (Uccelli & Montero, 2010).

La secundaria en modalidad de alternancia se da en Perú con carácter experimental desde el año 2002. En la actualidad, esta modalidad atiende a 3,239 alumnos en la zona rural del país, atendidos por 315 monitores. Una proyección para el año 2014 estima que estos números se incrementen a 5,040 estudiantes y 378 monitores. Su desarrollo y sus características se detallan en este trabajo.

4.2.4. Desarrollo del Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia

Las Asociaciones Civiles ProRural y Adeas Qullana presentaron al Ministerio de Educación, para su respectiva evaluación y aprobación, la propuesta técnico-pedagógica para la implementación del Sistema de Educación en Alternancia para el nivel secundario en Perú, en octubre del año 2001. El 26 de junio de 2003 se firmó el Convenio de

Cooperación entre el Ministerio de Educación, la Asociación Civil ProRural y la Asociación para el Desarrollo Andino Sostenible Qullana, para la implementación de dos redes de Centros Rurales de Formación en Alternancia, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0738 – 2003 – ED, de fecha 25 de junio de 2003, con carácter de ejecución experimental.

Como relata el Ing. David Baumann, éste fue un proceso largo:

La propuesta se presentó a fines del 2001 y el convenio debió salir en un mes, pero demoraba, y de hecho demoró 20 meses. La necesidad de contar con un respaldo formal de funcionamiento nos llevó a establecer convenios con la Dirección Regional de Educación (DRE) de Cusco y Piura en el 2002, por cinco años de duración (citado en Uccelli & Montero, 2010, p.21).

Desde el 2002, se ha expandido en número de centros como también en regiones del país donde opera, y por tanto, en el número de alumnos que atiende.

En el transcurso del 2002 y del 2003, se mantuvo operando en las regiones de Cusco y Piura. En el año 2004, se sumarían las regiones de Lambayeque, La Libertad y Huánuco, estableciendo un CRFA en cada región. En el 2005 se crearon ocho CRFA: dos en Cusco, tres en Apurímac, uno en Puno y dos en San Martín. En el 2008 se inauguraron uno en Arequipa y dos en Lima Provincias. De este modo, a octubre de 2011, la Red ProRural opera en 12 regiones del país, 40 CRFA en la red ProRural y 6 en la red Adeas Qullana. Además de estos centros, también existe una red de 4 CRFA que dependen del Estado.

El 31 de diciembre de 2008 se suscribió un nuevo Convenio, por una duración de tres años, y vigente a la actualidad, con el mismo carácter experimental. El convenio sólo se aplica a los CRFA que vienen funcionando; la ampliación de centros ha quedado suspendida hasta la revisión de los resultados de la evaluación del proceso de implementación de los centros de formación en alternancia (Uccelli & Montero, 2010).

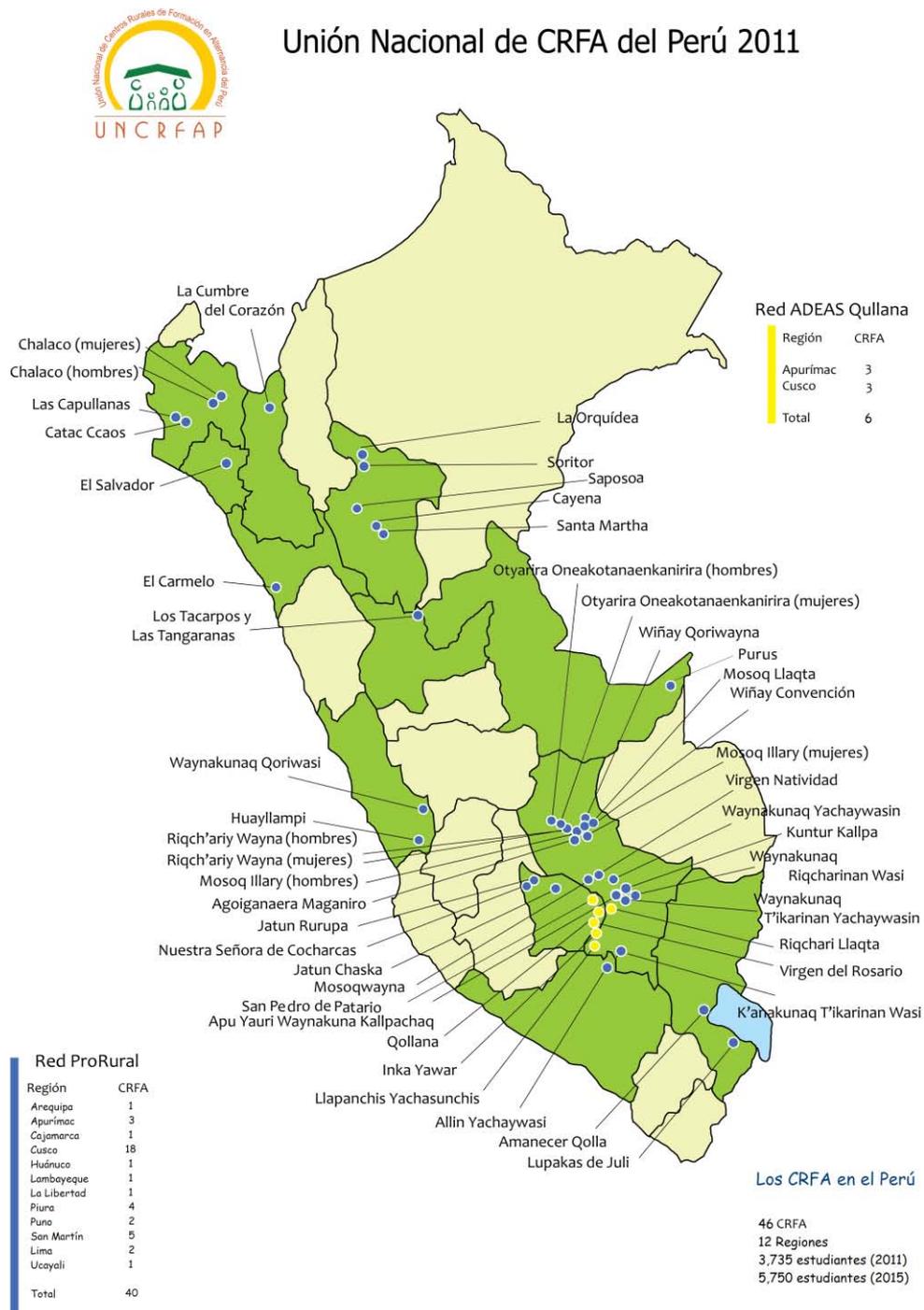
El 13 de julio de 2010 la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso de la República emitió un pre-dictamen proponiendo la ley de creación de la Educación Rural en Alternancia.

El 20 de julio de 2011 la Comisión Permanente del Congreso de la República aprobó la ley que crea dentro del Sistema Educativo Nacional la modalidad de Educación Básica en Alternancia. Dicha ley fue remitida por el Ejecutivo al Congreso de la República para su revisión. Se espera que en la primera legislatura del año 2011-2012, dicha ley sea aprobada y publicada.

En los CRFA que dependen de ProRural y Adeas Qullana se educan 3,139 alumnos; 1,840 varones y 1,299 mujeres. La Figura 27 muestra la ubicación de estos centros y las regiones que se atienden con esta iniciativa.

Figura 27

Mapa de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en Perú-2011



Fuente: ProRural

4.2.5. El Apoyo de la Cooperación Internacional

Desde su inicio en Perú, este Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia ha contado con el apoyo y el soporte de la Cooperación Internacional para el desarrollo. La Unión Europea, el gobierno belga, el gobierno de Navarra, la Generalitat de Valencia, la Diputación de Córdoba, el Ayuntamiento de Las Rozas y Rivas Vacía, el Patronato de Cataluña, la Diputación de Zaragoza, el Ayuntamiento de Totana, la Junta de Andalucía son algunos de los socios de esta iniciativa. El anexo III recoge la relación de los proyectos internacionales que se han tenido con estos organismos internacionales a lo largo de estos años.

La Cooperación Internacional ha visto esta iniciativa como una herramienta para reducir los niveles de pobreza en el medio rural peruano: la formación integral de los jóvenes, preparándolos para la vida y el trabajo, y un contexto de compromiso social de las fuerzas vivas de una comunidad o grupo de ellas. Así, se ha pretendido fortalecer en diferentes regiones de Perú un sistema de formación adecuado al medio rural, en coordinación con el Ministerio de Educación, y a través de la organización y gestión de asociaciones locales (CODESPA, 2008).

Desde 2004, este apoyo se ha concretado en diversas acciones. El fortalecimiento del equipo técnico nacional del sistema de Educación en Alternancia; la certificación de la calidad técnico-pedagógica y de gestión de los monitores y directores de los Centros Rurales de Formación en Alternancia; la mejora de la infraestructura del servicio educativo; el desarrollo de la capacidad de gestión comunitaria; y el contacto con las redes latinoamericanas de educación en alternancia.

4.2.6. Descripción del Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en Perú

La educación en alternancia se plantea básicamente como una estrategia de trabajo escolar para poblaciones rurales que viven en asentamientos dispersos; la idea de combinar unas semanas de internado en la escuela con otras de vida y trabajo en el hogar familiar obedece a la necesidad de salvar las distancias y el tiempo de desplazamiento diario. Según la clasificación urbano-rural de los centros educativos asignada por el Ministerio de Educación, la mayoría de los Centros Rurales de Formación en Alternancia promovidos por ProRural y Adeas QULLANA opera en ámbitos rurales. Los otros caen en la categoría de centros urbanos, pero esta característica se explicaría más por el criterio urbano-rural que maneja el Ministerio, que por tratarse propiamente de una ciudad. Según esta clasificación, toda agrupación de más de 400 viviendas corresponde a nivel urbano (Uccelli & Montero, 2010).

Los Centros Rurales de Formación en Alternancia se sostienen económicamente con recursos provenientes del Estado, especialmente el Ministerio de Educación; de las familias y los municipios locales; de convenios con instituciones locales, regionales o nacionales de

diversa índole; y de modo especial, por las diversas actividades organizadas por las familias de los Centros Rurales de Formación en Alternancia.

4.2.6.1. Metodología

El Centro Rural de Formación en Alternancia funciona en régimen de Alternancia, es decir, con una formación en espacios y tiempos diferenciados, alternando períodos en el centro educativo y períodos en el medio socio-profesional-familiar. La duración de estos períodos varía según la realidad de cada país. En Perú, son de dos semanas cada uno. En consecuencia, el régimen de Alternancia se desenvuelve en tres momentos integrados que conjugan un proceso de aprendizaje.

En el primer momento, en el medio socio-profesional-familiar; allí acontece la investigación y observación de la realidad: la búsqueda de los saberes y experiencia. Ver Figura 28.

Figura 28

Estudiantes Atendiendo Labores de Campo



En el segundo momento, en el ambiente escolar, se realiza la reflexión, problematización y profundización. Es el lugar de la sistematización del conocimiento. Ver Figura 29.

Figura 29

En las Sesiones Lectivas



Fuente: PRORURAL

En el tercer momento, nuevamente en el medio socio-profesional-familiar, el joven estudiante aplica sus conocimientos en la práctica y realiza nuevas experiencias e investigaciones: confronta los saberes teóricos con los saberes prácticos. Ver Figura 30.

Figura 30

Alumnos Nuevamente en el Campo



Fuente: PRORURAL

En este sistema pedagógico, el proceso de enseñanza-aprendizaje se desarrolla a partir de la experiencia y de la realidad concreta de los alumnos, de modo que el medio socio-profesional-familiar representa el eje principal de esta propuesta pedagógica, a diferencia de la educación secundaria convencional. Además, esta metodología logra que el joven aprenda con más facilidad y fije en su mente con más fuerza los conocimientos adquiridos: lo que aprende tiene sentido y utilidad.

Gracias al internado, donde vive con sus profesores, el estudiante recibe una eficiente atención personal y una buena formación humana. Durante estas estadías realiza además visitas de estudio a agricultores, empresas y centros de servicio, y recibe también la visita de especialistas con quienes cambia ideas (ProRural, n.d.). Ver Figura 31.

La eficacia de la actividad educativa de los Centros Rurales de Formación en Alternancia está asegurada por la existencia de un Plan de Formación para los monitores: una formación inicial y luego una continua formación en Alternancia; y un Plan de Formación para los actores sociales involucrados en la gestión de los Centros Rurales de Formación en Alternancia: los directivos de las Asociaciones, los directores de los CRFA, las familias y los otros actores. También se tiene un Programa de acompañamiento pedagógico para los equipos de monitores. ProRural y Adeas QULLANA garantizan la calidad de esta tarea. (UNCRFAP, n.d.)

Figura 31

Visitas a Diversas Empresas Locales



Fuente: PRORURAL

4.2.6.2. Alianzas Estratégicas

Un Centro Rural de Formación en Alternancia nace de la iniciativa de los padres de familia y los otros actores sociales de la comunidad interesada. Los promotores de la iniciativa se constituyen en Asociación (Asociación CRFA) con personería jurídica propia, cuyo objeto es poner en marcha y gestionar dicho centro de formación (Ministerio de Educación, 2008). Esta asociación tiene la responsabilidad de la gestión del Centro y la orientación y vigilancia del proceso educativo.

La implementación de un Centro Rural de Formación en Alternancia en una determinada comunidad se inicia por la demanda específica de la población, que se organiza a través de la Asociación promotora para este fin específico. La Figura 32 muestra el momento de inicio de una CRFA en la zona de la Amazonía.

Figura 32

Instalación de una Asociación Promotora



Fuente: PRORURAL

Los actores sociales que intervienen en la implementación y marcha de un Centro Rural de Formación en Alternancia son:

1. ProRural o Adeas QULLANA, equipo técnico promotor del Sistema de Alternancia en el Perú.
2. El Estado, que otorga los permisos respectivos de funcionamiento y colabora con recursos para su sostenimiento.
3. La Asociación, es decir, las familias de agricultores y otros actores locales dispuestos a implementar el centro de formación en alternancia en su zona.
4. El Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA), conformado principalmente por monitores y estudiantes. Es el lugar donde se lleva a cabo la experiencia y donde confluyen el conjunto de actores señalado.

ProRural promueve la creación del CRFA y sostiene su implementación a través de un asesoramiento pedagógico y administrativo. El Ministerio de Educación, permite la aplicación experimental del sistema de alternancia, y la Dirección Regional de Educación (DRE) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) otorgan la licencia de creación del centro y las plazas docentes para su funcionamiento. Los funcionarios del Gobierno Regional (GR) y las municipalidades también son actores claves, pueden proveer recursos para potenciar el CRFA. La Asociación promotora del CRFA asume la responsabilidad de implementar, dirigir y gestionar el centro.

Finalmente, el CRFA es la puesta en práctica de una experiencia experimental que debe aplicar el sistema de alternancia y sus instrumentos, articulando los requerimientos del Ministerio de Educación, y las exigencias de formación de la Asociación de familias (Uccelli & Montero, 2007).

Asociación ProRural

La Asociación Civil ProRural tiene tres directores. En la actualidad, el Ing. David Baumann es su director ejecutivo.

El equipo está organizado en dos áreas: la pedagógica, y la de proyectos y administración. Esta última cuenta con tres personas de apoyo: un contador, un administrador y una secretaria. El área pedagógica cuenta con dos asistentes que sistematizan la información, uno cuantitativo y otro cualitativo.

Como parte del área pedagógica se tiene un equipo de coordinadores organizados en seis zonas para dar asistencia técnica a los CRFA. Cada uno se encarga del seguimiento y monitoreo de un conjunto de centros. Las zonas que tienen más CRFA cuentan con dos coordinadores, uno principal y un asistente (Uccelli & Montero, 2010).

Asociación Promotora de un CRFA

La creación de un CRFA surge a iniciativa de ProRural, que ofrece su proyecto educativo en alternancia en zonas rurales estratégicas en búsqueda de una localidad interesada, que muestre una respuesta favorable y organizada a su propuesta.

La localidad interesada debe contar con un grupo promotor del proyecto. Este grupo se constituirá más adelante en la Asociación Promotora. La Asociación Promotora de un CRFA la conforman los padres de familia, los actores de la comunidad y las autoridades locales que se sientan comprometidos con la propuesta de ProRural.

Cada Asociación tiene un Comité Directivo. Está conformado por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario, el Director del CRFA, cuatro vocales y dos vocales natos. El Comité Directivo es la instancia operativa de la Asociación, y se encarga de la gestión institucional, económica y administrativa del CRFA (Uccelli & Montero, 2010).

El conjunto de Asociaciones promotoras de CRFA de la Red ProRural y de la Red Adeas QULLANA han formado una instancia a nivel nacional, la Unión Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia del Perú, UNCRFAP. De la misma manera, en aquellas regiones en que hay más de un CRFA, se han formado uniones regionales (Piura, San Martín, Apurímac y Cusco). Ambos espacios cuentan con el apoyo y asesoramiento de ProRural (Uccelli & Montero, 2010).

Monitores

Son los profesores del Centro Rural de Formación en Alternancia. Su tarea, sin embargo, va más allá de la actividad lectiva. Los monitores viven y conviven con los estudiantes, lo que les exige un cuidado permanente las dos semanas que los estudiantes permanecen en el Centro. Para llevar a cabo este cuidado, los monitores se dividen la tarea en guardias de 24 horas cada una: debe dormir en el mismo espacio que los estudiantes y encargarse de la logística del día. Si son muchos alumnos, hay más monitores de guardia. En el caso de centros mixtos, en la guardia siempre hay un monitor varón para los alumnos, y una monitora para las alumnas.

El monitor también debe asumir otras actividades en esta metodología de alternancia, como las visitas quincenales a las familias; la organización de tertulias profesionales o visitas de campo; y la orientación de los proyectos productivos y profesionales. Además, todo monitor es tutor de un grupo de alumnos, a quienes sigue en lo académico, lo productivo y lo personal.

Este conjunto de actividades demanda una dedicación completa de los monitores y el desarrollo de capacidades poco frecuentes en el entorno pedagógico peruano.

Además, los monitores también apoyan en la gestión del CRFA. Por comisiones, asumen tareas; asesoran a los miembros del Comité de Dirección; dan cursos de capacitación a los padres de familia y atienden las solicitudes de información, evaluación y capacitación de ProRural (Uccelli & Montero, 2010).

4.2.6.3. Identificación de la Población Beneficiada

Los beneficiarios directos de este Movimiento pueden dividirse en tres grandes grupos:

1. Los jóvenes del Centro Rural de Formación en Alternancia que podrán concluir el nivel secundario. Suelen ser pobladores de la propia comunidad o de comunidades aledañas al lugar donde se ubica el Centro. Ellos, además de concluir sus estudios secundarios, también han obtenido una cualificación profesional y productiva que les permitirá insertarse en el mundo laboral y productivo de su comunidad, e impulsar su desarrollo. Estos jóvenes pertenecen a comunidades con culturas diversas. Ver Figura 33.

Figura 33

Jóvenes Beneficiarios de Comunidades con Culturas Diversas



Fuente: PRORURAL

2. Los miembros de los Consejos Directivos del Centro Rural de Formación en Alternancia, es decir, padres de familia, actores sociales de la comunidad y autoridades locales. Ellos, a través de la ejecución de los planes de formación para directivos y de los planes de formación para padres de familia, no sólo conocerán y manejarán los conceptos y estrategias propias del Sistema de Educación en Alternancia, sino que desarrollarán capacidades de liderazgo y empoderamiento en su propia comunidad.

3. Los monitores del Centro Rural de Formación en Alternancia, que deben adquirir unas capacidades para brindar una educación a los adolescentes del área rural en varias dimensiones: académica, productiva y humana.

Entre los beneficiarios indirectos de este Movimiento están:

1. Los miembros de las familias de los alumnos: hermanos, hermanas, y otros parientes.

2. Los miembros de las comunidades, involucrados o no en la conformación de la Asociación CRFA.

Esta propuesta tiene como objetivo el desarrollo local, sostenible y sustentable, facilitando a la comunidad jóvenes formados en el emprendimiento que, a través de sus proyectos de vida y profesionales, sean capaces de reconocer el potencial de su territorio, y emprendan nuevas empresas de bienes y servicios locales (CODESPA, 2008).

4.2.7. Resultados Logrados y Limitaciones

Entre los resultados obtenidos desde el inicio de este Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia deben mencionarse (Uccelli & Montero, 2010):

El sistema de educación en alternancia se inicia el año 2002 con tres CRFA en dos regiones de Perú, con 10 monitores y con 60 alumnos. A agosto de 2011, existen 46 CRFA en 12 regiones de Perú, cuenta con 315 monitores y 3,139 estudiantes (ProRural, 2011). De otro lado, 275 monitores han recibido algún tipo de formación y 93 monitores terminaron el ciclo de formación inicial (Congreso, 2010). La Tabla 2 muestra la evolución del número de egresados de esta modalidad de educación secundaria.

Tabla 2

Número de Egresados de los Centros Rurales de Formación en Alternancia

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
|------|------|------|------|-------|
| | 117 | 155 | 289 | 597 |

Fuente: Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte

Los proyectos productivos han sido ocasión para el intercambio de aprendizaje entre el Centro Rural de Formación en Alternancia y la familia. A través de ellos, los estudiantes llevaban a casa y aplicaban los conocimientos técnicos que habían adquirido. A su vez, los padres podían enseñarles a los monitores el conocimiento que ellos poseían. La Tabla 3 muestra la evolución del número de proyectos productivos presentados, defendidos y aprobados.

Tabla 3

Número de Proyectos Productivos Aprobados

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
|------|------|------|------|-------|
| | 107 | 150 | 289 | 593 |

Fuente: Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte

Los proyectos productivos han significado también una fuente de ingreso importante para estudiantes y egresados. Varios de los alumnos han cubierto su estancia en el Centro a partir de tercero de secundaria haciendo trabajos remunerados cuando estaban en la casa. Varios de los egresados también comentan que han continuado estudios superiores gracias a los ingresos de su proyecto productivo.

Los padres se han sentido muy involucrados en el desarrollo y la gestión de su Centro Rural de Formación en Alternancia. Varias de las Asociaciones de CRFA se han inscrito en Registros Públicos. En muchos casos, las comunidades han donado un terreno o han cedido un local, han agenciado recursos y han implementado y mejorado las condiciones del Centro. La Tabla 4 recoge el número de Asociaciones formadas e inscritas en registros públicos a marzo 2010.

Tabla 4
Número de Asociaciones CRFA Inscritas en Registros Públicos

| Asociaciones Totales | Asociaciones inscritas en RRPP | % de Asociaciones inscritas en RRPP |
|----------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| 39 | 26 | 66.67% |

Fuente: Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte

Se ha logrado convocar redes locales para que sean aliados de esta modalidad y contribuyan al mejoramiento de la infraestructura y recursos de los CRFA.

Se ha conseguido un fondo rotatorio de micro-créditos para financiar los proyectos productivos de los estudiantes del CRFA.

Los miembros de los consejos directivos tienen posibilidades de ampliar sus espacios de participación, desde la gestión en el CRFA hasta la participación de eventos locales o regionales, como las redes de Asociaciones de CRFA. Estos eventos suponen espacios de formación de directivos. Para algunos, también ha sido ocasión de conocer otros lugares del país.

La formación de las Asociaciones de CRFA ha permitido una mayor participación femenina en espacios de autoridad, antes tradicionalmente masculinos en Perú.

Se ha avanzado en la definición de los procesos de contratación y evaluación del monitor de formación en alternancia de modo que asegure los mecanismos de participación y vigilancia.

La experiencia ha enseñado el éxito que tiene una educación más ligada al campo, donde la actividad económica es fuente de aprendizaje.

En cuanto a las limitaciones o tensiones, Uccelli y Montero (2010) recogen los siguientes temas:

Como el modelo no pretende ser asistencialista, el inicio de varios CRFA se da en condiciones muy precarias de infraestructura y mobiliario. Al cabo de varios años, algunos de estos Centros continúan teniendo estas condiciones desfavorables para el aprendizaje. Para estos autores, el proyecto debería responsabilizarse por establecer estándares mínimos.

Los resultados académicos no son del todo satisfactorios como se desearía. El proyecto debería proporcionar una educación de muy buena calidad.

El sistema público del país exige que los bienes de servicio público pasen a propiedad del Estado. Esta situación hace que las Asociaciones de los CRFA pierdan injerencia sobre un patrimonio que ellos mismos gestionaron.

En el marco legal del país, hay una tensión que resolver entre la gestión asociativa de los padres de familia y la gestión pública que asegure la sostenibilidad económica de las plazas docentes, y que les permita ser sujeto de recursos y donaciones.

El protagonismo de las familias campesinas ha originado que algunos CRFA con asociaciones menos organizadas tengan menos posibilidades para desarrollar su CRFA, originando mucha disparidad en las condiciones de funcionamiento.

4.2.8. Las Actividades del Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y su Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza

Al igual que el Programa PCIP, el diseño del Movimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CFRA) no ha pretendido alcanzar *a priori* un impacto en el desarrollo de la gobernanza local. Sin embargo, su diseño, el perfil del planificador y el carácter de su aplicación le han permitido tener este efecto, que a mi juicio, es relevante.

4.2.8.1. Concepción del Movimiento y Características del Planificador

En la visión del planificador, hay un juicio de valor que ha jugado un papel relevante en la concepción y puesta en marcha de este Movimiento. Para el Ing. David Baumann, la zona rural de Perú se caracteriza por unas condiciones de vida tan exigentes, que estas regiones no desarrollarán si no es por la gestión de sus propios pobladores (Baumann, entrevista, abril 2010). Por este motivo, este Movimiento tiene como uno de sus objetivos la permanencia de la juventud en las zonas rurales, a través de una educación pertinente con dicho entorno.

Este criterio de responsabilidad por la propia localidad o región también se ve reflejado en otro de los objetivos del Movimiento: el protagonismo de las familias en la gestión institucional de la educación local. Esta gestión no sólo exige su participación en una iniciativa aislada, les exige asumir la responsabilidad de su implementación, del desarrollo y la gestión de una nueva estructura educativa: el Centro Rural de Formación en Alternancia.

En consecuencia, en este Movimiento de Centros Formativos están presentes en el planificador los criterios que Cazorla y De los Ríos recogen en su modelo de desarrollo rural *Working with People*: el desarrollo es de las personas. Hay que orientar y apoyarlas, pero son ellas quienes deben sentir el peso de las decisiones y asumir la responsabilidad de las tareas y los emprendimientos que la iniciativa exija.

4.2.8.2. La Estrategia de la Intervención en el Territorio y el Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza

El objetivo principal de esta intervención es ofrecer una educación secundaria que se ajuste a las necesidades específicas de las zonas rurales. Para esto, considera un enfoque pedagógico centrado en el desarrollo personal y el desarrollo productivo del campo; una metodología de aprendizaje en tres momentos distintos, pero conectados; y la alternancia de escenarios, que permite a los estudiantes apoyar las labores domésticas de campo y cursar la secundaria. Además, una estructura organizativa: cuyo inicio, desarrollo y gestión de los centros educativos permite el protagonismo de las familias.

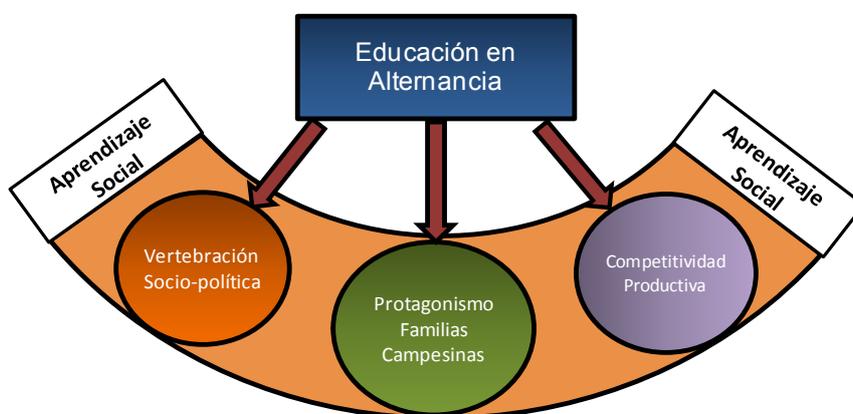
Un análisis de la planificación de este Movimiento desde la perspectiva de la gobernanza local permite distinguir en él tres áreas de acción que fundamentan el impacto en la gobernanza. Este Movimiento puede caracterizarse por:

1. Un protagonismo de las familias campesinas.
2. Una vertebración social.
3. Una competitividad productiva.

Además, estas áreas de acción u objetivos específicos tienen un estilo común de planificación que las envuelve y vincula: todas las acciones responden a un Aprendizaje Social. La Figura 34 recoge una representación gráfica de como se vinculan estas áreas.

Figura 34

Las Áreas de Acción Desde la Mejora de la Gobernanza



Fuente: Elaboración propia

Pero estas áreas obedecen a un arreglo específico consecuencia de la estrategia particular de la intervención. Esta estrategia ha tenido las siguientes características:

1. Ha planteado una problemática relevante en la zona de actuación, definida por las características del entorno y que obedecen al enfoque territorial que tiene la intervención.
2. Ha delineado una solución para dicha problemática; diseño que se ajusta a las condiciones y circunstancias territoriales.
3. Ha identificado al grupo directamente responsable de dicho problema: los padres de familia.
4. Como ellos, de modo aislado no pueden resolver el problema, ha convocado una vertebración socio-política para enfrentar entre todos la problemática en cuestión.
5. Finalmente, para motivar a la población afectada ha actuado sobre la mejora de la competitividad productiva, de modo que las familias se vean beneficiadas en el corto plazo por los resultados de la intervención.

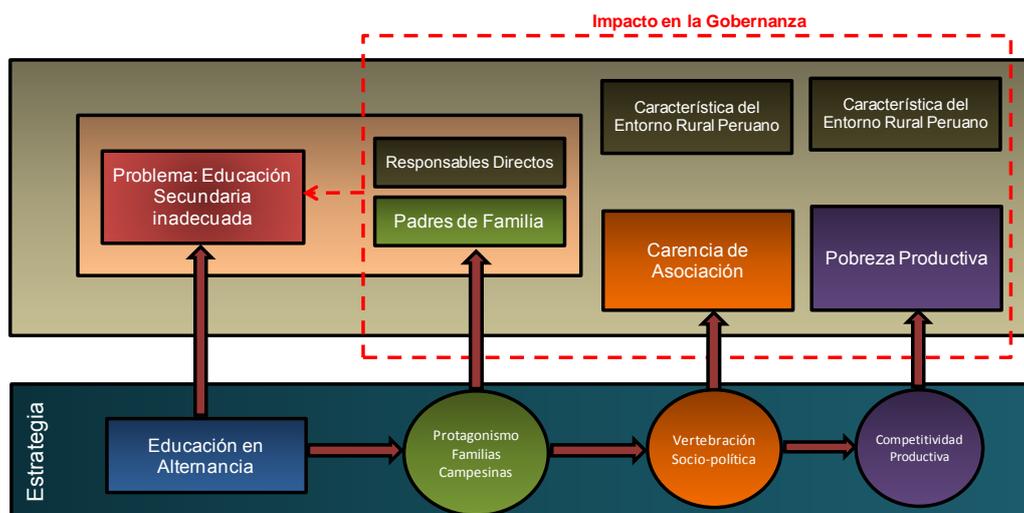
La Figura 35 representa gráficamente la estrategia de la intervención y su impacto en el desarrollo de la gobernanza real.

De este modo, puede decirse que el Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA), cuyo objetivo era ofrecer una educación adecuada al entorno rural, ha cumplido también con generar gobernanza local.

Una descripción detallada de cada una de las áreas de actuación, mostrando las actividades ejecutadas y el modo como estas actividades se llevaron a cabo, servirá para identificar los factores claves que han hecho que esta intervención tenga un impacto en el desarrollo de la gobernanza local.

Figura 35

La Estrategia de la Intervención y el Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza



Fuente: Elaboración Propia

Un Protagonismo de las Familias Campesinas

Las familias que se interesan por esta iniciativa tienen que apropiarse de ella. A diferencia de lo que ocurre en otras intervenciones, en ésta no se da ningún paso si los beneficiarios no asumen la total responsabilidad de la iniciativa. Se exige que se encarguen de implementarla, encontrar los recursos para su mantenimiento y para mejorarlo en beneficio de sus hijos. ProRural ofrece el apoyo técnico, pero la implementación y el desarrollo es un riesgo de los padres de familia. La Figura 36 muestra familias típicas de la zona rural de Perú.

Figura 36

Familias de las Zonas Rurales de Perú



Fuente: PRORURAL

Este enfoque ha hecho que en algunas situaciones el inicio de un Centro Rural de Formación en Alternancia sea en unas condiciones muy precarias. Ver figura 37. Con relación a este tipo de condiciones de inicio, la directora pedagógica del programa comentaba en una entrevista:

Al principio yo decía: ¿cómo es posible que se empiece en una escuela así?, y luego David, que tiene más experiencia en trato con comunidades decía, déjales que trabajen, y cuando trabajen y demuestren que están interesados los vamos a apoyar, que consigan proyectos o algo. Y yo le tengo que dar la razón, porque, por ejemplo, hay asociaciones que han demostrado trabajo en equipo, han adquirido capacidades de todo tipo y se les ha ayudado a que consigan fondos o ellos mismos han conseguido (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 45).

También un coordinador pedagógico del programa comentaba:

Lo que pasa cuando hay la presencia de una ONG, cualquiera piensa que hay mucho dinero... Entonces, nosotros hemos dado un giro de trescientos sesenta grados, y hemos tenido que decir a la gente que se han equivocado... no se les paga a ellos nada, absolutamente. Esta propuesta no tiene un interés más que por la formación de sus hijos y el desarrollo local, ¿no? Y claro nosotros enseñamos, en el proceso, el tema de

desarrollo educativo de gestión para que puedan ellos, en el tiempo, sostenerse sin ningún tipo de asistencialismo... y la gente, gracias a Dios, entiende que el rol de ProRural no es prestar ningún tipo de asistencialismo, ¿no?, más al contrario, más el aporte de ellos, más el trabajo de ellos, más su voluntad de aprender a hacer las cosas por la educación (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 45).

Figura 37

Arranque de un CRFA en la Costa de Perú



Fuente: PRORURAL

Esta propuesta es totalmente innovadora en la gestión de la educación pública en Perú; más aún, en la zona rural, donde los padres de familia han tenido un rol tradicionalmente subordinado. En otras iniciativas educativas, el rol primordial de los padres de familia sólo se ha visto reflejado en una participación restringida a la mano de obra en la construcción o el mantenimiento de las aulas y la infraestructura del colegio (Uccelli & Montero, 2010). De este modo, se ha dejado de lado su conocimiento de la realidad y se ha perdido la ocasión de desarrollo que supone para ellos asumir una responsabilidad que les corresponde por naturaleza.

En este sentido, también es significativo el comentario de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de la República que recoge el pre-dictamen de la Ley de Educación en Alternancia:

La formación de los Consejos Directivos está logrando los objetivos previstos, a pesar de que con frecuencia los pobladores de áreas rurales han estado acostumbrados a programas y proyectos con fuerte carga de paternalismo y asistencialismo, promovidos muchas veces con muy buenas intenciones tanto por el Estado, como por organizaciones civiles (Congreso, 2010, p.9).

Por lo tanto, este modo de actuar ha hecho, en primer lugar, que los padres de familia asuman su responsabilidad frente a la educación de sus hijos, reconociendo su calidad de primeros y principales educadores de los mismos. Son significativos los comentarios de

algunos alumnos de CRFA que reconocen esta labor de sus padres (Uccelli & Montero, 2010).

Así, el entorno familiar, a pesar de sus carencias, se convierte en fuente de aprendizaje, como lo manifiestan las visitas familiares de los monitores. Allí también se produce una interacción valiosa para las familias: tienen ocasión de compartir sus conocimientos experimentados con los monitores en presencia de sus hijos; son capacitados en técnicas agrícolas y también en el modo como guiar a sus hijos. Ver Figura 38.

Figura 38

Visita de un Monitor a una Familia Campesina



Fuente: PRORURAL

La necesidad de constituir una Asociación ha llevado a los pobladores de la zona rural a formalizar sus instituciones y ejercer sus deberes y derechos en calidad de peruanos, con las mismas obligaciones y derechos que los ciudadanos de las zonas urbanas. El número de Asociaciones que han sido inscritas en Registros Públicos refleja esta realidad.

En segundo lugar, como directivos locales de las Asociaciones del CRFA, y luego como miembros de la Asociación Nacional, su rol de primeros educadores no se restringe a una colaboración manual. Ellos tienen que tomar decisiones para la mejor marcha del Centro. Este espíritu los obliga a capacitarse en la tarea directiva, acción que es asumida por ProRural, pero que encuentra eco en las familias, que verdaderamente desean ser útiles en la educación de sus hijos. La participación en este tipo de Asociaciones, con la cuota de dedicación, interés y motivación por capacitarse, los habilita como actores sociales capaces de asumir su responsabilidad en la solución de una problemática social.

De este modo, esta iniciativa no se queda en talleres de capacitación sobre cómo debe actuar un ciudadano para resolver un problema social. Ella, en cambio, se dirige al núcleo del problema: la necesidad de una educación secundaria que se ajuste al entorno rural, y así, plantea una estrategia para resolverla, pero involucra en la propuesta a quienes tienen la primera responsabilidad en la solución de este problema: los propios padres de familia de las zonas rurales (Ver Figura 39). No podría ser de otro modo, si realmente está interesada

en promover el desarrollo local. Como exponen Navarro y Martínez de Anguita (2008), el desarrollo rural local se fundamenta en la creación de recursos endógenos, la mejora de la calidad de vida, la formación y el desarrollo personal, la conservación del medio ambiente, el uso recreativa y social del espacio, la formación de animadores o agentes locales, el desarrollo de sus potencialidades poblacionales, productivas y naturales, y la realización de proyectos micro y macroeconómicos (Navarro & Martínez de Anguita, 2008)

Por último, es significativo que en esta iniciativa los padres no reciban nada a cambio de su participación. En otras, ellos son sujetos de bienes materiales: donaciones de ropa o

Figura 39

Reunión de Padres de Familia para Implementar un CRFA



Fuente: PRORURAL

alimentos, materia prima para sus procesos de producción o materiales para la construcción de sus viviendas. En este caso, son ellos quienes tienen que generar los recursos para sostener el CRFA y para ampliar sus instalaciones: alimentos y materiales necesarios. Al contrario de lo que ocurre en otras iniciativas, son ellos quienes tienen que dar los recursos y quienes tienen que gestionarlos. En este sentido, cabe recordar que ellos también son personas, y como tales, sólo crecerán y se desarrollarán cuando den de sí.

En otro orden de consideración, más estructural, este modo de actuar refleja que en esta iniciativa existe un claro co-financiamiento local.

Una Vertebración Socio-política

Si la solución al problema de la educación de sus hijos se expusiera a estas familias rurales de modo aislado, tendrían suficientes motivos para resistirse a secundarla. Es una tarea que los supera en demasía. Pero cuando la cuestión se aborda desde un plano asociativo, la situación varía sustancialmente. Entre todos pueden colaborar para convencer al Alcalde de la localidad a ceder un local comunal, o a que construya un local nuevo para el Centro en un terreno de la comunidad. Además, es necesario hacer algunas gestiones con la Unidad

Educativa Local para la asignación de unas plazas docentes, y esto implica que uno, quizás el más entendido en cuestiones políticas, se acerque a dicha oficina. En sí, esta iniciativa obliga a los padres a responder de modo asociativo a la problemática que tienen.

Por eso, un Centro Rural de Formación en Alternancia es una iniciativa asociativa en la que participan padres de familia, autoridades locales y personas e instituciones del lugar interesadas en apoyarla. El medio rural peruano es, como ya se ha visto, un entorno culturalmente pobre en este tipo de vínculos. Hay dispersión geográfica, y también de voluntades, muchas veces centrada en la búsqueda de una auto-subsistencia: cada familia procurando lo mejor para ella, al margen de lo que le ocurra al resto. Este modo de pensar, no permite ver soluciones a los problemas comunes desde la perspectiva de la cooperación mutua. La asociación de esfuerzos se muestra como la forma eficaz para enfrentar este tipo de problemáticas.

La iniciativa ha conseguido que en el medio rural se formen redes locales donde participan, además de los padres de familia, la municipalidad, empresas privadas, ONGD y fundaciones (Uccelli & Montero, 2010). Y estas redes se enfrentan a tareas específicas, como conseguir los recursos para un fondo rotatorio que financie los proyectos productivos en la localidad, o los medios económicos para acondicionar mejor el Centro. Ver Figura 40.

Figura 40

Padres de Familia Acopiando Materiales para la Instalación de un CRFA



Fuente: Prorural

Además, se han conformado e institucionalizado las Asociaciones de los CRFA, donde los padres de familia y las personas que intervienen en su gestión tienen un rol en la contratación y renovación de contrato de los monitores; y en la vigilancia y control de la gestión. Todas estas tareas son ocasión de interacción entre los distintos actores; y junto a la capacitación que ProRural ofrece a los directivos de las Asociaciones, son la mejor

preparación para su participación en espacios de autoridad, tanto a nivel local, como regional, e incluso nacional. Ver Figura 41.

Otro aspecto relevante de esta vertebración socio-política es la participación femenina en los espacios de autoridad (Uccelli & Montero, 2010). En el entorno rural peruano, el papel de la mujer está relegado en la vida socio-político. Se piensa que su rol debe limitarse a las tareas domésticas y a las labores de campo. Por eso, la participación de las madres de familia en estas Asociaciones resulta un elemento novedoso en este contexto rural. Ver Figura 42.

Figura 41

Capacitación a Miembros de un CRFA



Fuente: PRORURAL

Figura 42

Amplia Participación de la Mujer de la Zona Rural de Perú



Fuente: PRORURAL

Asimismo, esta vertebración facilita la interacción entre padres de familia y monitores durante las visitas familiares. En los períodos de la alternancia que el estudiante está en su hogar, recibe la visita de un monitor. Estas visitas sirven para que el monitor conozca el entorno familiar-profesional del estudiante, compruebe la aplicación que está haciendo a los conocimientos recibidos en el período de alternancia en el Centro; conozca también el entorno familiar; y pueda visitar y dialogar con los padres sobre la educación de sus hijos. Para algunas de estas familias, estas visitas son la única ocasión de recibir a alguien que no pertenezca al entorno familiar (Uccelli & Montero, 2010). Muchos de ellos no lo creen, hasta que se da. La experiencia muestra que son una fuente de Aprendizaje Social. Los padres refuerzan su rol de primeros educadores, los hijos se benefician por una estrategia educativa que está alineada entre el hogar y la escuela, los monitores adquieren el conocimiento de campo que tienen los padres, y finalmente, los padres aprenden unas técnicas agrícolas y de formación que no poseían. La oportunidad de un diálogo con otras personas en un entorno motivante, como la educación de los hijos, es, desde la perspectiva personal, un enriquecimiento esencial.

La Asociación Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia de Perú es también uno de los resultados de esta mayor vertebración socio-política. Es además expresión de las capacidades de relación y asociación adquiridas por estos pobladores de la zona rural del país. Ver Figura 43. Los acuerdos, el apoyo que puedan darse entre sí las distintas Asociaciones, y los beneficios que esta Asociación Nacional obtenga para las distintas Asociaciones contribuirán, a su vez, a una vertebración socio-política más amplia y profunda.

Figura 43

Asamblea de la Asociación Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia de Perú



Fuente: PRORURAL

Competitividad Productiva

La tercera área de acción que tipifica esta iniciativa en su impacto en la gobernanza real es la competitividad productiva.

Como se ha visto anteriormente, la zona rural peruana se caracteriza, en lo estructural, por una pobreza productiva, una carencia de infraestructuras de comunicación, una ausencia de servicios públicos; y en lo personal, por carencias de emprendimiento, de asociación y de instrucción; por una timidez temperamental; por dificultad para la comunicación, oral y escrita, y un bilingüismo en muchas zonas.

La formación que se da en los Centros Rurales de Formación en Alternancia a los jóvenes pretende desarrollar en ellos cualidades de orden humano, académico, técnico y empresarial. Se enfoca, por tanto, en la solución de un problema de la zona rural en las nuevas generaciones. Ver Figura 44.

Figura 44

Reunión de un Grupo de Alumnos con el Ing. David Baumann



Fuente: PRORURAL

La principal herramienta para esta labor es el proyecto productivo que debe desarrollar cada alumno, y que, como ya se explicó, está muy relacionado con el entorno socio-familiar-laboral del estudiante.

Cada uno de estos proyectos son pequeños emprendimientos locales que generan, en primer lugar, capacidades humanas y sociales, pero también, nuevos recursos económicos. Son varios los estudiantes que dan testimonio que parte de sus estudios los han costado con los ingresos generados por sus proyectos productivos (Uccelli & Montero, 2010). Ver Figura 45.

Como las familias no cuentan con recursos económicos para financiar los emprendimientos, y los proyectos productivos demandan una pequeña inversión inicial, los actores sociales involucrados en la gestión de la Asociación del CRFA deben hacerse de un fondo rotatorio de financiamiento. Esta solución ha mostrado muchas ventajas. Ha servido

como medio para un mayor involucramiento de los actores sociales; y ha sido una buena fuente de financiamiento para los pequeños emprendimientos, asegurando así los recursos para su inicio.

Figura 45

Exposición en Feria de Productos de Alumnos de ProRural



Fuente: PRORURAL

Pero la repercusión en la mejora de la competitividad productiva local no se limita a la buena marcha de los proyectos productivos de los estudiantes. La metodología en alternancia está diseñada para que el impacto no sólo lo reciban los jóvenes en formación, sino también los padres de familia. A través de las visitas familiares periódicas de los monitores, se produce un aprendizaje en las familias que les permite mejorar sus técnicas productivas. Al respecto, es interesante lo que Uccelli y Montero (2010) recogen en la consulta que le hacen a ProRural sobre los Centros Rurales de Formación en Alternancia:

Los proyectos productivos han sido una ocasión muy interesante de intercambio y aprendizaje entre la familia y el CRFA, ya que a través de ellos los estudiantes llevaban a casa y aplicaban los nuevos conocimientos técnicos a la actividad productiva seleccionada. Los padres, a su vez, tenían ocasión de enseñar a los monitores su conocimiento sobre el tema. El conocimiento se exponía e intercambiaba durante las visitas y se validaba con la producción de la actividad. En ocasiones, los padres se resistían a cambiar su forma de hacer las cosas, pero al ver los resultados del proyecto productivo de los estudiantes, decidían innovar también. En otras, eran los monitores y técnicos quienes aprendían de técnicas específicas del manejo de recursos agrícolas o pecuarios de la zona.

En consecuencia, la intervención ha tenido un impacto en la mejora de la competitividad productiva local. En la Tabla 3, se recogió el número de proyectos productivos presentados, defendidos y aprobados.

Pero el aspecto más innovador de esta solución es que el propio proceso de mejora de la competitividad es un instrumento de desarrollo: participan activamente y como protagonistas los distintos actores sociales: padres, monitores y técnicos, estudiantes y otros actores locales; asumen responsabilidades: la formación y la gestión del fondo rotatorio; generan nuevas ideas y conocimientos productivos: producto del encuentro entre el conocimiento experimentado y el conocimiento experto; se generan emprendimientos locales: los propios proyectos productivos de los estudiantes y los emprendimientos de las familias, que se han generado por las mejoras de sus capacidades y por el espíritu motivador que esta iniciativa transmite.

4.2.8.3. El Impacto en el Desarrollo de la Gobernanza

En este trabajo, se ha definido la gobernanza como el conjunto de todas las interacciones personales que contribuyen a la construcción del bien común, resolviendo un problema social o aprovechando una oportunidad.

El objeto de la intervención se orienta hacia la solución de la problemática de educación secundaria en el entorno rural de Perú. Se trata por tanto de dar solución a un problema específico del territorio. En consecuencia, la intervención busca contribuir al bien común. Por tanto, desde la perspectiva del objeto, su enfoque está relacionado con el objetivo de la gobernanza: generar bien común, el desarrollo sostenido y el bienestar integral de la comunidad. Este fin se materializa en la propuesta de un modelo de educación secundaria con unas características peculiares de implementación, desarrollo y gestión.

Para llevar a cabo este objetivo identifica, en primer lugar, a los responsables directos de esta problemática. Como los primeros educadores son los padres de familia, convoca a los padres de familia para animarlos a enfrentarla. Se dirige a los padres de familias y los anima a asumir el establecimiento, el desarrollo y la gestión de un Centro Rural de Formación en Alternancia. Ahora bien, como esta tarea supera las capacidades de una familia o varias familias campesinas, ha diseñado un modo de enfrentar el problema: apoyarse en una vertebración socio-política, de modo que convoca a los padres de familias, a las autoridades locales y a otros actores sociales con capacidad e interés para sacar adelante el Centro Rural de Formación en Alternancia.

Pero esta vertebración socio-política no se da sólo a nivel local. La sostenibilidad de la iniciativa requiere, de un lado, la aprobación de la autoridad regional de Educación: los certificados de estudios deben ser reconocidos por el Estado. De otro, hacen falta también recursos económicos para contratar a los monitores. Por tanto, esta intervención convoca también a la Administración Pública, de modo que en la vertebración socio-política están presentes las autoridades locales, las familias y la administración pública.

Pero para la sostenibilidad en el tiempo de la intervención se requiere la motivación de los actores, especialmente, los padres de familia. Para salvar esta dificultad, la intervención diseña un mecanismo para incrementar la productividad local en el corto plazo: la

educación secundaria debe conducir a emprendimientos de los propios estudiantes. Por lo tanto, en poco tiempo, las familias cuentan con nuevas fuentes de ingreso económico y desarrollo personal: los proyectos productivos de los estudiantes y las mejoras en la producción familiar, consecuencias de la capacitación técnica indirecta de los padres. Ver que en poco tiempo sus esfuerzos producen unos resultados tangibles motiva a las familias a seguir esforzándose por sacar adelante el CRFA.

Así, el impacto en la gobernanza puede observarse por las interrelaciones entre los distintos actores sociales que este Movimiento ha generado, primero en cada localidad, y luego a nivel regional y nacional.

En consecuencia, las componentes que determinan que esta intervención tenga un impacto en la gobernanza, como ha sido definida en este trabajo son: el objetivo de la intervención, que afecta, muy directamente, el bien común; el diseño de la intervención, que promueve, de un lado, una vertebración socio-política entorno a los padres de familia, los primeros responsables, para implementar y gestionar la iniciativa; y de otro, que procura una mayor competitividad productiva local, a través del diseño del modelo educativo.

Esta intervención llama a la responsabilidad social de los distintos actores locales, y cuenta con ellos y con los recursos que ellos dispongan para poner en marcha un Centro Rural de Formación en Alternancia. Incluso, no teme iniciar un nuevo centro en condiciones precarias: es su centro y es su responsabilidad, es lo que alega la Dirección de ProRural.

Al respecto, uno de los coordinadores pedagógicos de ProRural ofreció algunos detalles de la primera instalación del CRFA de la localidad de Mosoq Illariy, en el distrito de Echarate, en una entrevista concedida en octubre de 2009 (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 40):

Y como en otros casos, el factor definitivo para escoger el lugar era el interés de la población y el compromiso de los pobladores para formar un grupo promotor de la propuesta...El primer presidente, el Sr. Antonio Peña, pese a que no tenía hijos en la escuela, pero era un poblador de allí, tomó mucho entusiasmo. El mismo con su equipo directivo hizo las gestiones para la implementación; habló con el director de la primaria para que se presten las instalaciones, porque allí empezamos, con un local prestado, con la condición de que la comunidad tenía que ceder un terreno a la escuela, lo que actualmente ya hizo.

Y una egresada de la primera promoción del CRFA de Pacca, en la provincia de Anta, Cuzco, recordaba (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 38):

Cuando llegué primeramente no teníamos todas las comodidades, como ahora... el primer día todas traían su colchón, sus frazadas acompañadas de sus papás dormíamos en el piso.

Esta intervención también asegura la participación de los actores sociales, en primer lugar, los padres de familia: no vamos a ningún sitio si no nos llaman, es el comentario que ofrece la Dirección de ProRural al respecto. Y esta participación no es marginal, sino esencial: las

decisiones las toma el Comité Directivo del CRFA. Ellos aprueban o desaprueban la labor del director del CRFA; seleccionan, contratan y evalúan a los monitores del CRFA; y se encargan de conseguir los recursos económicos que necesita el CRFA para sostenerse y para desarrollarse.

También fomenta el diálogo racional. En este sentido, ayuda a cambiar algunos puntos de vista, incluso técnicos, en las familias campesinas, en los monitores, en las autoridades locales. No impone un criterio, procura explicarlo, mostrarlo con los hechos. Es parte del éxito. Las familias, por ejemplo, comprueban los cambios que se dan en sus hijos: su actitud pro-activa ante las faenas familiares, sus pequeños emprendimientos, sus primeros ingresos. Y todas estas realidades ayudan a sus padres a tener una visión más racional, más cercana a la realidad. Este diálogo racional también ha sido una condición para el inicio de las actividades en una localidad. Se trata de una intervención *bottom-up*, no es una medida impuesta a la localidad desde arriba. El diálogo racional es, pues, una característica esencial de este intervención.

En una entrevista, una madre de familia de la localidad de Cayena, San Martín, comentaba (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 54):

La ventaja del CRFA es que estamos, acá, unidos: los padres, los hijos y los profesores. Si tenemos una reunión, aquí nos ponemos de acuerdo, aquí se pregunta a los monitores, al director sobre cómo están estudiando nuestros hijos, sobre cómo van, vienen, luego se van. Y así, la ventaja es esa: que nosotros estamos acá, contentos, y sabemos que ellos estudian y están bien controlados por los monitores y sus tutores que los visitan. Con ellos conversamos y dialogamos. Cuando se van de visita a la casa, allí dialogamos con ellos. Hay que decirles y sugerirles que sigan adelante. Esa es la ventaja.

Finalmente, el objeto y los procesos de la intervención se caracterizan por una visión ética. Con el objetivo de la intervención se busca contribuir al bien común: la educación de la juventud es parte de ese bien común. El diseño de la intervención promueve una interrelación a nivel personal entre los padres, los monitores y los estudiantes. En esta interrelación, los monitores han de dar ejemplo ético. La axiología de la educación que se brinda en los CRFA está centrada en los valores cristianos de respeto a la persona y a la diversidad, de servicio mutuo y de sentido trascendente de la vida. Los testimonios de los alumnos y los egresados son, en este sentido, bastante elocuentes.

Una madre de familia de la localidad de Occopata, Cusco, comentaba en una entrevista (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 54):

Con las visitas también de los profesores vienen, y nos orienta pues. Endelante, así nos sentamos. Con los profesores, con nuestros hijos, padre y madre. Y en su cara se le dice al padre, sobre su borrachera, que sí hacía algo, maltrato a la familia, se le dice, ¿no? Entonces ya, orienta los profesores. Ya se está acabando eso [violencia familiar] también, ya no hay ahora como antes.

Y un egresado del CRFA de Catacaos, Piura, comentó (citado en Uccelli & Montero, 2010, p. 99):

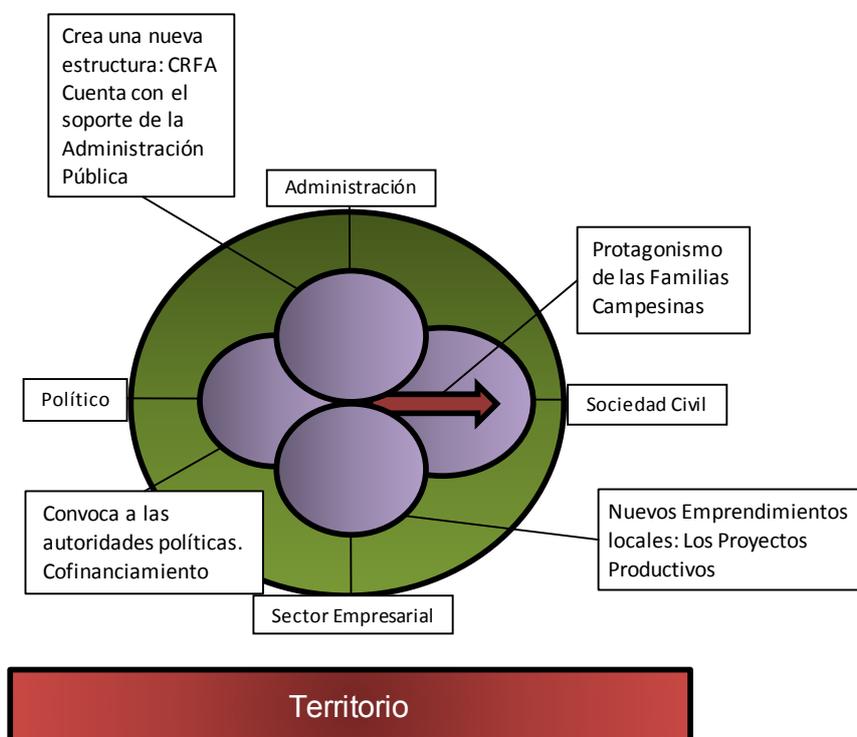
Yo cuando terminé quinto y como él [un amigo de la secundaria convencional] también terminó. Me puse a conversar que mentalidad tenía para su futuro. Yo le decía que yo salgo con la mentalidad de superar, de ayudar a mis padres. Y [él] decía, yo no. Conversando así como amigos. Y le decía que más. De pasarla bien no más. Así no más él decía. Y yo decía está mal tus pensamientos, creo que tus profesores nunca te han enseñado como es la vida. Y me decía no, no me han enseñado.

Según la propuesta, este impacto puede observarse en la gráfica de la intervención bajo el esquema de los cuatro ámbitos de la práctica social. La participación de los padres de familia ha sido plena en toda la intervención, por eso la esfera correspondiente debe tener el tamaño completo. La participación del sector empresarial local se refleja en las Asociaciones de los CRFA y en los fondos rotatorios. Además se fomentan nuevos emprendimientos, de modo que la vinculación es permanente. La esfera correspondiente debe también tener tamaño completo. Se convoca a las autoridades públicas y se les compromete con el lanzamiento y el co-financiamiento del CRFA. En consecuencia, el tamaño de la esfera debe ser completo. Finalmente, se crea una nueva estructura administrativa pública, el propio CRFA creado, y se mantiene un contacto permanente con las oficinas de la administración pública de educación. En consecuencia, el tamaño de la esfera correspondiente debe ser completo. La Figura 46 muestra gráficamente estas relaciones con el esquema de los cuatro ámbitos de la práctica social.

Puede decirse entonces que las consecuencias del Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia, dado sus características peculiares de implementación, desarrollo y gestión son tales, que permiten utilizarlo como ejemplo de una intervención de la Cooperación Internacional con impacto en la gobernanza real.

Figura 46

El Movimiento Centro Rural de Formación Alternancia Bajo el Esquema de los Cuatro Ámbitos de la Práctica Social



Fuente: Elaboración propia

4.2.8.4 Las Actividades del Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) para Escalar a una Política Nacional

Una de las fuentes de recursos más importantes de esta intervención proviene de los fondos públicos, a través del Ministerio de Educación. Se trata además de recursos para la operación, sin los que la iniciativa no sería viable ni sostenible en el tiempo.

Por tanto, desde su inicio el Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia ha tenido claro la necesidad de contar con el apoyo de este ente estatal. Esto lo demuestran las diversas gestiones que la Dirección de ProRural ha hecho para contar con dicho apoyo y los convenios firmados con el Ministerio de Educación.

Sin embargo, como el camino para contar con los recursos necesarios para resolver una necesidad pública es bastante tortuoso en Perú cuando la iniciativa no nace en el seno del ámbito público, se hace imprescindible ir hacia una política nacional.

En palabras del propio Ing. David Baumann (citado por Uccelli & Montero, 2010, p.21)

La propuesta se presentó a fines del 2001 y el convenio debía salir en un mes, pero demoraba y de hecho demoró 20 meses. La necesidad de contar con un respaldo

formal de funcionamiento nos llevó a establecer convenios con la DRE de Cusco y Piura en el 2002, por cinco años de duración.

En este sentido, en Perú, y no sólo entre los funcionarios del Estado, sino también en la opinión pública, resulta difícil concebir un proyecto orientado hacia la solución de una necesidad pública que no esté conducido por agentes u organismos del propio Estado.

Quizás a esto se refiere el Ing. Baumann cuando en una entrevista, concedida en noviembre de 2009, comentaba (Uccelli & Montero, 2010, p.21):

Nosotros estamos en el convenio marco que se le da a un proyecto experimental, entonces eso nos permite probar cosas, pero para algunos [funcionarios, esas cosas] son una especie de pecado mortal, para los más estatistas. Por ejemplo, en el manejo del profesorado (...) Pero en la última versión del convenio, está todo súper explícito. Al principio tampoco teníamos una idea muy clara, pero ahora la experiencia ha ido mostrando un mecanismo de evaluación y contratación, etc. que es súper explícito y que está recogido en el último convenio

El documento con el pre-dictamen de Ley de Educación en Alternancia, que elaboró la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de la República, recoge algunas de estas dificultades que han impedido “una plena expresión de esta propuesta de modalidad educativa y desarrollo” (Congreso, 2010, p. 8). Este documento también señala que el origen de estas dificultades radica en un ordenamiento jurídico que no contempla los elementos innovadores que la Educación en Alternancia propone.

Estas dificultades son:

1. No se reconoce a las Asociaciones de los CRFA capacidad competente para gestionar el CRFA, entre otras actividades para evaluar, seleccionar y proponer la contratación de monitores. Tampoco competencia para evaluar sus desempeños.
2. La contratación de monitores en el momento necesario y con el perfil adecuado para la Educación en Alternancia.
3. Reconocimiento de criterios sobre el número de docentes por Centro distinto entre la Educación por Alternancia y la Educación Convencional.
4. Inadecuada remuneración de los monitores, quienes por las tareas que atienden en esta modalidad educativa, tienen una dedicación exclusiva. Este problema acarrea una alta rotación y la pérdida de personal idóneo, capacitado y con experiencia.
5. No contemplar la posibilidad de contratación de profesionales técnicos o universitarios, necesarios para el asesoramiento de los proyectos productivos.
6. No reconocer el Plan de Estudios propio de una metodología en Alternancia y las horas de dedicación propias de cada área de aprendizaje.
7. Autoridades educativas, regionales y locales, que consideran que los CRFA son sólo un instrumento para resolver el problema de cobertura de educación

secundaria, pero no de solución de una problemática estrictamente rural. Esta posición de algunas autoridades educativas causa que no se facilite la apertura de un CRFA, donde hay Educación Convencional.

Para aliviar estos problemas, y oyendo un pedido expreso de la Asamblea de la Unión Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia, a raíz de la toma de conciencia de la precariedad jurídica en que estaba inmerso el esfuerzo de miles de familias que habían apostado por este modelo educativo, la Dirección de ProRural asumió la tarea de tramitar en el Congreso de la República y ante el Poder Ejecutivo que la Educación en Alternancia sea una Política de Estado.

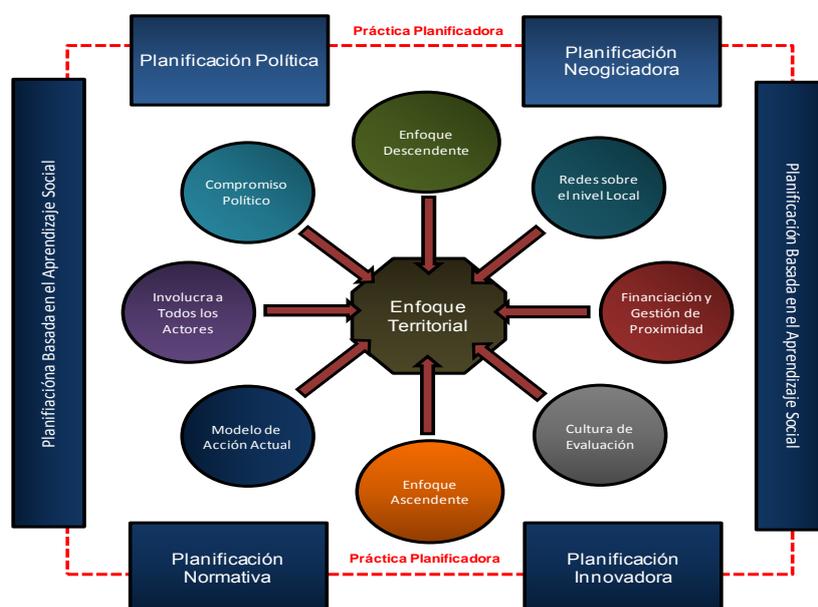
Estos esfuerzos han tomado más de dos años de gestiones. Al parecer, debe estar en la última fase. En el Anexo IV se adjunta la autógrafa de la Ley del Congreso de la República de Perú, aprobada por unanimidad en la Comisión Permanente del Congreso, y que espera la firma del Ejecutivo para entrar en vigencia.

4.2.9. El Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) como Aplicación del Modelo Propuesto

El Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) se ha caracterizado por tener un enfoque territorial y entorno a él, ocho características adicionales: un enfoque ascendente de la intervención; un modelo de acción actual y no futura; involucra a todos los miembros de la sociedad; un co-financiamiento y una gestión de proximidad; la formación de redes sobre locales y regionales; una cultura de evaluación; y un enfoque descendente. Todas estas características definen el qué de la intervención. El cómo debe hacerse lo recogen las condiciones de la práctica planificadora. En este caso, se ha tratado de una planificación con Aprendizaje Social, negociadora, política, normativa e innovadora. La Figura 47 recoge una representación gráfica de la aplicación del modelo propuesto, tal como ha sido expuesto en el capítulo tercero de este trabajo. Líneas abajo hay una descripción detallada de las actividades de cada una de estas características. Y en el siguiente epígrafe se recogen las notas que han caracterizado la práctica planificadora de esta intervención.

Figura 47

Representación Gráfica de la Intervención Según el Modelo Propuesto



Fuente: Elaboración Propia

Primero, un enfoque territorial.

La intervención se define para atender las necesidades de las zonas rurales del país. Esta integración social entorno al territorio permite contrarrestar los efectos no deseables de una orientación funcional: educación secundaria versus educación secundaria rural.

En cada Centro, el territorio queda definido de modo particular por su radio de influencia. A dicho Centro Educativo acudirán los jóvenes de la comunidad donde se ubica y de las comunidades aledañas. Por tanto, los recursos para sostener dicho Centro Educativo deben provenir de esas comunidades.

La estrategia del programa se ha diseñado según las características específicas del entorno rural. Líneas arriba se ha representado gráficamente mostrando sus elementos claves: el protagonismo de los responsables directos, la vertebración socio-política y la competitividad productiva.

Este enfoque territorial también se percibe en los proyectos productivos: se definen a partir de los recursos familiares y del entorno socio-familiar. Por lo tanto, para su definición hay un reconocimiento del potencial y las necesidades del territorio.

Segundo, enfoque ascendente.

El objetivo principal de esta intervención es ofrecer una educación secundaria que se ajuste a las necesidades específicas de las zonas rurales. Como se mencionado líneas arriba, desde el enfoque pedagógico hasta la alternancia de escenarios de aprendizaje, y el protagonismo de las familias obedecen a las condiciones específicas de estos territorios.

De otro lado, las familias que se interesan por esta iniciativa tienen que apropiarse de ella. No se da ningún paso si los beneficiarios no asumen la responsabilidad de la iniciativa. Ellos tienen que implementarla, encontrar los recursos para su mantenimiento y luego mejorarla. ProRural les ofrece el apoyo técnico, pero la implementación y el desarrollo es un riesgo de los padres de familia.

Esto ha llevado a que en ocasiones se empiece en condiciones muy precarias. Pero, se produce el aprendizaje y los promotores locales, más adelante, consiguen los recursos y aprenden a gestionarlos.

Ha significado también una innovación en la gestión educativa pública en Perú; más aún en la zona rural, donde los padres tenían un rol muy pasivo. Con ella, las decisiones se toman localmente y la responsabilidad en la gestión del Centro es totalmente de los miembros de la Asociación de cada CRFA. Una entidad privada toma decisiones sobre fondos públicos: una novedad en la gestión pública peruana.

Tercero, un modelo de acción actual y no futura.

La iniciativa no se queda en talleres de capacitación sobre cómo debe actuar un ciudadano para resolver un problema social. Se dirige al núcleo del problema: la necesidad de una educación secundaria que se ajuste al entorno rural. Así, se plantea una estrategia y se actúa para resolver el problema.

Hay por tanto una peculiar unión entre el conocimiento y la acción. Por ejemplo, los directivos de las Asociaciones de los CRFA son quienes toman las decisiones sobre la implementación y la gestión de su Centro Educativo. El conocimiento y la acción se han acercado en la persona de los actores sociales.

El modelo de alternancia supone también tres momentos de aprendizaje. Los estudiantes conocen, aplican y analizan; generan conocimiento; y vuelven a aplicarlo. El acercamiento entre el conocimiento y la acción se percibe de modo particular en la retroalimentación que tienen los estudiantes cuando aplican los conocimientos adquiridos en el Centro a las tareas agropecuarias en sus hogares. Para ellos, sus hogares se han convertido en laboratorios donde aplicar nuevas técnicas, donde aprender de la experiencia de sus padres y donde reconocer nuevos conocimientos, producto de la experimentación en campo.

Además, los padres de familia y los monitores son también sujetos de este acercamiento entre conocimiento y acción: durante las visitas familiares, se produce en ellos un comportamiento semejante al que tienen los estudiantes.

Cuarto, involucra a todos los miembros de la sociedad y promueve las interrelaciones personales entre ellos.

No se da ningún paso si los beneficiarios no asumen la total responsabilidad de la iniciativa. De otro lado, la iniciativa promueve la asociación. La iniciativa ha conseguido que en el medio rural se formen redes locales donde participan los padres de familia, la municipalidad, las empresas privadas, las ONGD y las fundaciones locales. Y estas redes se

enfrentan a tareas específicas como conseguir los recursos para el fondo rotatorio que financie los proyectos productivos en la localidad, o los medios económicos para acondicionar mejor el Centro.

Además, se han conformado e institucionalizado las Asociaciones de los CRFA. Muchas se han inscrito en Registros Públicos.

De modo indirecto, también se ha contribuido a la mejora de las capacidades personales de interacción de los actores locales: en las Asociaciones de los CRFA, que son la mejor preparación para la participación en espacios políticos; y en el diálogo entre los padres de familia y los monitores durante las visitas familiares: allí se da una ocasión extraordinaria para un diálogo fructífero en un entorno motivante, la educación de los hijos.

La Asociación Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia de Perú es también expresión de las capacidades de relación y asociación adquiridas por estos pobladores de la zona rural del país.

Quinto, financiación y gestión de proximidad.

En esta iniciativa los padres no reciban nada a cambio de su participación. Son ellos quienes tienen que generar los recursos para sostener el CRFA y para ampliar sus instalaciones: alimentos y materiales necesarios. Al contrario de lo que ocurre en otras iniciativas, son ellos quienes tienen que dar los recursos y quienes tienen que gestionarlos. Este modo de actuar refleja que en esta iniciativa existe un co-financiamiento local.

Además, los actores sociales involucrados en la gestión de la Asociación del CRFA deben hacerse de un fondo rotatorio de financiamiento para los proyectos productivos locales. Esta solución ha mostrado muchas ventajas. Ha servido como medio para un mayor involucramiento de los actores sociales; y ha sido una buena fuente de financiamiento para los pequeños emprendimientos, asegurando así los recursos desde su inicio.

Como las Asociaciones de los CRFA se encargan de la contratación y renovación de contrato de los monitores; de la vigilancia y el control de la gestión de los Directores de los Centros, la intervención ha acercado sustancialmente las decisiones a la población afectada. Ellos son los auténticos protagonistas del cambio. Y esta modalidad de gestión, novedosa en el entorno público peruano, lo toma en cuenta.

Sexto, cultura de la evaluación.

La vigilancia y el control de la gestión son una aplicación de esta cultura de la evaluación. También se fomenta la evaluación en el proceso de aprendizaje de los alumnos con tres momentos distintos.

Séptimo, compromiso político.

Un Centro Rural de Formación en Alternancia es una institución educativa pública de nivel secundario. Tiene además una gestión asociativa que nace de la iniciativa de los padres de familia y de otros actores sociales de las comunidades interesadas.

Toda comunidad interesada tiene que contar con un grupo promotor, y este grupo promotor se constituirá en la Asociación Promotora del CRFA.

Hay presencia de autoridades locales, casi siempre los Alcaldes; también están personas relevantes en la comunidad; hay empresas privadas y otras organizaciones de carácter local; y siempre, los padres de familia. Muchas de estas Asociaciones se han inscrito en Registros Públicos.

El compromiso político de la administración pública también se da por el co-financiamiento de la iniciativa: las plazas docentes son cubiertas por el Ministerio de Educación.

Este compromiso político no se queda en el nivel local. Las Asociaciones promotoras de los CRFA se han agrupado para formar una institución a nivel nacional que vela por los intereses de una adecuada educación rural.

De otro lado, los esfuerzos de esta Asociación de Asociaciones se orientan hacia una política de carácter nacional que tenga un enfoque territorial para la educación secundaria. Este es el esfuerzo por conseguir una Ley de Educación que incluya la Formación en Alternancia como una alternativa viable para los territorios rurales del país, y sea así el marco apropiado de actuación de esta iniciativa: asegure los recursos públicos y tenga el reconocimiento público.

Octavo, redes y cooperación sobre el nivel local.

La Asociación Nacional de Centros Rurales de Formación en Alternancia de Perú es uno de los resultados de esta promoción de redes sobre el nivel local. Los acuerdos, el apoyo que puedan darse entre sí las distintas Asociaciones, y los beneficios que esta Asociación Nacional obtenga para las distintas Asociaciones son manifestación de esta cooperación a un nivel sobre el local.

Noveno, un enfoque descendente.

Líneas arriba se han señalado las actividades y los esfuerzos para completar esta iniciativa de enfoque ascendente con un enfoque descendente: una política nacional que asegure el marco jurídico a los esfuerzos emprendidos y proporcione los recursos públicos necesarios para su sostenibilidad en el tiempo y su reconocimiento público.

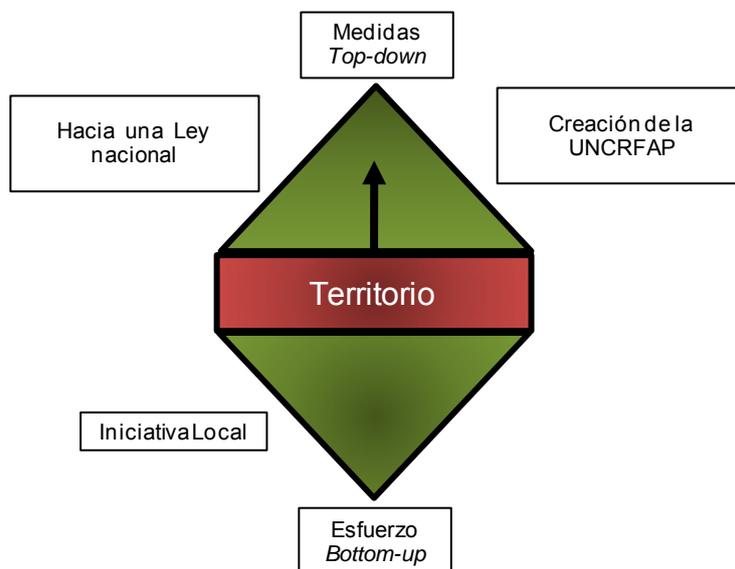
Además de las gestiones que la Dirección de ProRural ha tenido que emprender con este objetivo, la acción más relevante en este escalamiento de una iniciativa de enfoque ascendente es la creación de la Asociación Nacional de Asociaciones de Centros Rurales de Formación en Alternancia. Esta organización, creada en diciembre de 2004, está formada por 35 Asociaciones Promotoras de CRFA, de 11 regiones de Perú, y cuenta con un Consejo Directivo, presidido por César Shapiama, de la Asociación Promotora del CRFA de Cayena, en la región de San Martín, hasta octubre de 2012.

Esta acción ha hecho que la representatividad de los padres de familia tenga una voz a nivel nacional. Son ellos quienes solicitaron la Ley de creación de la modalidad de Educación en Alternancia para las zonas rurales de Perú.

Por tanto, esta intervención es una aplicación del modelo propuesto para las intervenciones de la cooperación internacional que busquen un impacto en la gobernanza. Una intervención local, que cuenta con una política nacional, que la hace aplicable a realidades semejantes en el país, y que le asegura los recursos necesarios para hacerla sostenible en el tiempo. La Figura 48 presenta gráficamente el Modelo de Planificación Implícito en esta intervención.

Figura 48

Esquema del Modelo de Planificación Implícito en la Intervención.



Fuente: Elaboración Propia

4.2.10. Notas características de la Práctica Planificadora en el Movimiento Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA)

La práctica planificadora en el Movimiento Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) se ha caracterizado por:

En primer lugar, una planificación como Aprendizaje Social. Como se ha mostrado en la Figura 31, el Aprendizaje Social es una característica que envuelve a todas las áreas de la intervención. Todas las actividades son medio de enseñanza y aprendizaje. Esta realidad beneficia a todos los actores sociales involucrados en la intervención. De modo especial

pueden observarse dos planos en este aprendizaje, el que se da entre la población afectada y el equipo planificador y el que se produce entre el equipo planificador y la autoridad nacional. Estos dos niveles de Aprendizaje Social confirma la presencia de los enfoques ascendente y descendente que caracterizan a esta intervención.

En segundo lugar, una planificación negociadora. Se trata también de una intervención con carácter negociador. La intervención crea una gestión educativa pública de carácter asociativo, e involucra a los padres de familia y a los actores sociales locales. Además, exige un co-financiamiento local: el desarrollo de cada CRFA depende de sus gestores y de las actividades que ellos organicen y promuevan. Lo mismo ocurre con la creación del Fondo Rotatorio para el financiamiento de los proyectos productivos: las Asociaciones de los CRFA son los responsables de su creación y mantenimiento. Finalmente, es llamativo que en esta intervención los padres de familia no reciban nada a cambio: ni ropa, ni víveres, ni infraestructura, ni equipos. No hay asistencialismo.

En tercer lugar, una planificación política. Desde el primer momento busca el compromiso de las autoridades locales, quienes junto a los padres de familia y a otros actores sociales serán los responsables de la iniciativa. Ellos serán los gestores y los que impulsen el proyecto. Pero además, la iniciativa se sostiene con recursos que provienen del Estado. El Ministerio de Educación y sus oficinas regionales y locales están involucrados en la iniciativa. Como esta participación sufre varias dificultades, uno de los objetivos a mediano plazo ha sido buscar una política de Estado que le permita contar con los recursos y el reconocimiento público necesario.

En cuarto lugar, una planificación normativa. La intervención tiene un carácter normativo. Esto se percibe en los principios y valores que busca transmitir el modelo educativo: respeto a las personas, a la vida y a la diversidad; sentido de la vida y responsabilidad social; y respeto del medioambiente. Además, está comprometida con el desarrollo local y regional a través del desarrollo de las capacidades de los propios actores. La búsqueda del bien común es el último referente para las decisiones políticas.

En quinto lugar, una planificación innovadora. Una de las características más relevantes de esta intervención es su carácter innovador. En ella hay muchos aspectos diferentes al manejo tradicional de la gestión pública en la zona rural peruana. Por ejemplo, la Asociación responsable del CRFA decide sobre la selección, contratación y renovación de los monitores. Esto es algo totalmente innovador: en el sector público peruano, los recursos son administrados exclusivamente por funcionarios del Estado.

La metodología educativa también es innovadora: en Perú nunca antes se había diseñado un sistema educativo enfocado en la zona rural. Y este diseño implica un plan de estudios distinto, objetivos diferentes y un enfoque nuevo.

4.3 Cuadros Comparativos de las Características de Ambas Aplicaciones del Modelo Propuesto

Las Figuras 49, 50 y 51 son una recopilación comparativa de las dos aplicaciones presentadas. Siguiendo la estructura del modelo propuesto, se presenta, en cada uno de los elementos constitutivos del modelo, el modo particular de cada intervención.

En esta comparación se ha incluido un análisis sobre la concepción, el perfil del planificador y el diagnóstico del problema. Se trata de intervenciones diseñadas con objetivos muy distintos entre sí; y ninguna de las dos con la intención de obtener un impacto en el desarrollo de la gobernanza.

Ya se ha comentado en este trabajo que dado el origen de ambas intervenciones, éste impacto ha sido posible gracias a las características peculiares de sus concepciones, su enfoque y al particular perfil del planificador. En este sentido, uno de los propósitos de este trabajo es facilitar un modelo que permita extender estas buenas prácticas en la Cooperación Internacional.

Figura 49

Comparación de las Concepciones y Diagnóstico del Problema de las dos Aplicaciones del Modelo Propuesto

| | Programa PCIP | | | | Movimiento CRFA | | |
|--|--|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Concepción | Ninguna pretende impactar en la Gobernanza | | | | | | |
| | Sin embargo, ambas se ordenan a resolver una problemática concreta | | | | | | |
| | En ambas hay unión de conocimiento y acción | | | | | | |
| Perfil del planificador | En ambas, es consciente que debe <i>trabajar con la gente</i> | | | | | | |
| Diagnóstico del Problema | En ambas hay un diagnóstico preciso | | | | | | |
| | Centrado en las características del territorio | | | | | | |
| | Agricultura Urbana pobre e informal | | | | Educación Secundaria Inadecuada | | |
| Característica esencial | Enfoque Territorial | | | | | | |
| | Carencia de Asociatividad | Gestión Municipal | Pobreza Productiva | Población Dispersa | Carencia de Asociatividad | Pobreza Productiva | |
| Solución Propuesta | Formalizar Agricultura Urbana | | | | Educación en Alternancia | | |
| Responsables Directos | Familias de Agricultores Locales | | | | Padres de Familia | | |
| Áreas de la Intervención definen impacto en la Gobernanza | Protagonismo responsables directos | Vertebración Socio-política | Fortalecimiento Institucional | Competitividad Productiva | Protagonismo responsables directos | Vertebración Socio-política | Competitividad Productiva |

Fuente: Elaboración Propia

Figura 50

Comparación de la Características de las Intervenciones como Aplicaciones del Modelo Propuesto

| | Programa PCIP | Movimiento CRFA |
|---|--|---|
| Enfoque Ascendente | Apoyo a los responsables directos; gestión eminentemente local | Apoyo a los responsables directos; gestión local (recursos, co-financiamiento) |
| Modelos de Acción Actual y no Futura | La población beneficiada participa intensamente en las decisiones: investigación experimental. Cambios en la programación de actividades | Las Asociaciones de CRFA son los decisores. Metodología educativa: contacto padres, alumnos y monitores |
| Involucra a todos los actores sociales | Convoca a autoridades políticas locales, gestores públicos y familias productoras locales | En la promoción y gestión del CRFA participan autoridades políticas, padres de familia, ciudadanos, empresas privadas |
| Financiación y Gestión de Proximidad | Los recursos para las Escuelas de Agricultores Urbanos son locales. Los créditos del Fondo Rotatorio exigen co-financiamiento | El fondo Rotatorio y el mantenimiento del CRFA se hace con recursos locales |
| Cultura de Evaluación | La población participa en los procesos de evaluación del programa | La Asociación del CRFA debe evaluar la gestión y decidir sobre el uso de los recursos |
| Compromiso Político | Busca desarrollar la economía familiar. Compromete a las autoridades políticas locales | Busca desarrollar la economía familiar. Compromete a las autoridades políticas locales |
| Redes y Cooperación Sobre el Nivel Local | Busca la creación de redes regionales. Réplica del proyecto en otras localidades | Busca replicar el proyecto en otras localidades. Se ha creado una red nacional |

Fuente: Elaboración propia

Figura 51

Comparación de la Práctica Planificadora en Ambas Intervenciones como Aplicación del Modelo Propuesto

| | Programa PCIP | Movimiento CRFA |
|---------------------------|--|--|
| Aprendizaje Social | Entre la población afectada y el equipo planificador. Entre el equipo planificador y los promotores. Entre las familias de productores, las autoridades locales y los gestores públicos | Entre las Asociación del CRFA y el equipo planificador. Entre el equipo planificador y los gestores de políticas nacionales. Entre las familias, alumnos y monitores |
| Planificación Negociadora | Participación de la población afectada en todas las actividades. Reglamento de crianza porcina. Gestión del Fondo Rotatorio. Co-financiamiento de proyectos | La gestión educativa pública es de carácter asociativo. Exige co-financiamiento local |
| Planificación Política | Cuenta con el compromiso y el respaldo de las autoridades políticas locales | Busca el compromiso político local y también el nacional |
| Planificación Normativa | Centrado en el Bien Común. El bienestar de los consumidores, el desarrollo de emprendimientos formales locales, el cuidado del medioambiente. Emite normas para la crianza porcina | Centrado en el Bien Común de las zonas rurales. Busca generar competencias en los pobladores de estas zonas y que no las abandonen. El modelo educativo respeta la vida y el medioambiente |
| Planificación Innovadora | Aprovecha las ventajas geográficas del territorio para la mejora de la competitividad productiva local. Investigación participativa en las Escuelas de Agricultores Urbanos. Sistema de garantías de los minicréditos. Propuesta de gestión municipal con participación de productores locales | La Asociación del CRFA gestiona recursos públicos. La metodología educativa tiene un enfoque territorial, centrada en las necesidades de la zona rural |

Fuente: Elaboración propia

Es posible que existan otros modelos capaces de incidir positivamente en el desarrollo de la gobernanza. Se ha propuesto un modelo concreto validado con dos aplicaciones diversas entre sí, con orígenes y objetivos distintos, pero que sin embargo, guardan entre sí una estructura semejante, aquélla que les permite impactar en el desarrollo de la gobernanza según la definición propuesta en este trabajo: el conjunto de todas las interacciones

personales en la sociedad que contribuyen a la creación del bien común, resolviendo un problema social o generando nuevas oportunidades.

4.4 Resultados y Dificultades en estas Aplicaciones del Modelo Propuesto

Después de analizar y comparar ambas intervenciones, cabe preguntarse por los resultados obtenidos: el impacto que se ha producido en la localidad de modo objetivo.

Entre los resultados más relevantes pueden señalarse:

1. **Articulación local de actores sociales.** El desarrollo de la gobernanza a través de la puesta en marcha de una solución apropiada para la problemática local, al mismo tiempo que aprovechaba una oportunidad ha sido posible por esta articulación local de actores sociales. Ambas aplicaciones han desarrollado una capacidad institucional en las comunidades donde se han intervenido, elevando la calidad de las redes e intermediando conexiones con la economía local. Tratándose de iniciativas privadas de enfoque ascendente, ambas intervenciones han promovido eficazmente la articulación local. En tres años de trabajo, el programa PCIP logró la articulación de dos nuevas empresas privadas, dos Municipalidades y las familias productoras. Además promovió la réplica de la iniciativa en otros distritos. En nueve años de trabajo, el Movimiento CRFA ha logrado la articulación de 46 Municipalidades, los padres de familia de 3,209 alumnos, 315 monitores y diversas empresas privadas.
2. **Un mejor entendimiento de la realidad local.** En ambas intervenciones se percibe el logro de un mejor entendimiento de la realidad local. Y este mejor entendimiento de lo local ha conducido a la coordinación de actividades entre los distintos actores: población afectada, planificadores y promotores.
3. **Desarrollo de relaciones de confianza.** Se han desarrollado relaciones de confianza, principalmente en dos niveles. Entre los miembros de la comunidad y los asesores técnicos o equipo planificador; y entre los distintos actores sociales de la localidad. En el caso del Movimiento CRFA, el diálogo entre los representantes de las diversas Asociaciones de CRFA se enriquece por la variable intercultural: la realidad cultural andina es muy distinta a la realidad cultural amazónica.
4. **Un mejora de la autoestima personal.** El mayor dominio adquirido del entorno particular conduce a una participación más intensa y más profunda al incrementar su grado de confianza personal: sus revisiones son más exhaustivas, hay menos dependencia a la opinión del asesor. La pasividad típica de los entornos pobres de Perú ha dejado paso a una pro-actividad que se fundamenta en una mayor consciencia de lo que son capaces de hacer por sí mismos.

5. Mejora de la asociatividad local. Han trabajado juntos en la solución de un problema y en el aprovechamiento de una oportunidad común. En ambas iniciativas, hay una mejora de la asociatividad local, una de las principales carencias del entorno rural y peri-urbano.
6. Una mejora de la competitividad productiva. En ambas intervenciones se ha dado una mejora en la productividad local. La formalización de las empresas de agricultores urbanos y los emprendimientos de los alumnos de los CRFA han generado nuevos recursos, y la adquisición de capacidades laborales y de gestión que antes carecían.
7. Se generan nuevos empleos. Ambas iniciativas han generado nuevos empleos. El programa PCIP generó la formalización de dos empresas locales; el Movimiento CRFA ha generado de modo directo empleo para los propios alumnos; de modo indirecto, empleo para los familiares; y en algunos casos, también otros empleos.
8. Efecto propulsor de los fondos de la Cooperación Internacional. Los fondos de la cooperación han tenido un efecto propulsor sobre los fondos nacionales, públicos y privados. En el caso del Movimiento CRFA, la proporción entre los fondos de la cooperación, los fondos públicos y los fondos privados entre 2002 y 2011 ha sido: 1: 1.14: 0.48. Según fuentes de Pro-Rural, por cada dólar americano invertido por la Cooperación Internacional, se han invertido 1.14 dólares americanos de los recursos públicos, y 0.48 dólares americanos de fuentes privadas. Entre estos últimos se consideran los recursos que los propios pobladores han conseguido para la implementación y el mantenimiento del CRFA.
9. Un impacto positivo en la participación social de la mujer. Ambas iniciativas, especialmente el Movimiento CRFA, han mejorado la participación de las mujeres en el desarrollo territorial.

Se han presentado también algunas dificultades en el desarrollo de estas intervenciones. Entre las dificultades más relevantes cabría mencionar:

1. Coordinación con otras políticas de desarrollo. En el caso del Movimiento CRFA, la estrategia del Banco Mundial entiende la cuestión educativa en otra lógica, bastante distante a la planteada por el Movimiento CRFA. Para el Banco, la educación en Perú es un problema de carácter funcional y no territorial, y bastaría una receta de carácter económico:

“Un importante informe sectorial y económico reciente del Banco Mundial en los sectores sociales llegó a la conclusión de que el Estado (el gobierno, la clase política), los proveedores de educación (maestros y administradores de la educación) y los consumidores (alumnos, padres de familia) se encuentran atrapados en un equilibrio de bajo nivel: de bajas remuneraciones, bajas expectativas y bajo rendimiento” (World Bank, 2006, p.13).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo también plantea una estrategia distinta a la que sostiene al Movimiento de los CRFA. La estrategia Alianza País 2007-2011 de esta institución, partiendo de los niveles de cobertura en Perú al año 2006: 93% para primaria a

nivel nacional, 70% para secundaria a nivel nacional, y 35% para secundaria a nivel rural, ha decidido orientar sus esfuerzos al incremento de la educación inicial (BID, 2006).

2. El Movimiento de los CRFA también se enfrenta a la dificultad en algunos funcionarios del Ministerio de Educación para entender la necesidad de un enfoque territorial en la educación secundaria en Perú.
3. En el Movimiento de CFRA, el logro de una verdadera innovación en la gestión pública se topa con resistencias en el Ejecutivo y en SUTEP (sindicato de docentes públicos) que retardan la aprobación de una política de Estado que respalde la iniciativa de los CRFA.
4. Manejos inconsistentes de algunas autoridades políticas locales. Como consecuencia de estas acciones, se incumple con la entrega de la infraestructura y el equipamiento, no obstante fuertes desembolsos de fondos públicos, para la labor de los CRFA.
5. La falta de reconocimiento económico del trabajo adicional de los monitores de CRFA dificulta encontrar personal dispuesto a asumir estas funciones.
6. En el caso del Movimiento de los CRFA, hay una variabilidad importante entre las gestiones e inversiones de los distintos CRFA.

Para resolver estas dificultades, sería recomendable que la iniciativa del Movimiento CRFA tenga un acercamiento a los funcionarios locales del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas instituciones trabajan las estrategias del desarrollo en estrecha coordinación con el Gobierno de Perú: ambas instituciones tienen un nivel de influencia en las decisiones políticas del desarrollo en Perú. Una exposición a estas instituciones sobre las razones y el fundamento del enfoque territorial de la educación, podría servir para que el gobierno peruano modifique su política educativa.

En cuanto a la variabilidad de la gestión de los CRFA, puede ser útil una sugerencia que Scott (2004) recoge de la aplicación del programa LEADER. La asociatividad, dice este autor, es un proceso que requiere inversión, lo que incluye el desarrollo de capacidades y habilidades en el grupo decisor.

De otro lado, este autor también sugiere la conveniencia de proveer reglas al grupo decisor que permitan a los distintos grupos de acción local, o Asociaciones de CRFA, tener un marco común de acción para la gestión.

Bibliografía Consultada

- BID (2006). Estrategia Alianza País 2007-2011. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1378627>
- Congreso de la República (2010). *Pre-dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 4125/2009-CR que con texto sustitutorio propone la ley de la educación rural en alternancia*. Lima.
- CODESPA (2008) *Consolidación de Redes de Promoción Rural a través de la Formación Técnica de Hijos de Agricultores en Perú. Segunda Fase*. Lima.
- García–Marirrodriaga, Roberto y Pedro Puig Calvó. (2007). *Formación en Alternancia y desarrollo local. El movimiento educativo de los CEFFA en el mundo*. Santa Fe: Colección AIDEFA.
- Granereau, P. J. (1968) *Le Livre de Lauzun*. Obtenido el 30 de octubre de 2011 de <http://www.didactibook.com/extract/show/51323>
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local, (2006) *Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima (Perú): Informe de Actividades diciembre 2006*.
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local, (2007) *Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima (Perú): Informe de Actividades diciembre 2007*.
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local, (2008a) *Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima (Perú): Informe de Actividades diciembre 2008*.
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local, (2008b) *Evaluación del Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima, Perú*.
- Maisons Familiale Rurale (n.d.) *Implantation des Maisons familiales rurales*. Obtenido el 1 de noviembre de 2011 de <http://www.mfr.asso.fr/mfr-dans-le-monde/pages/les-mfr-dans-le-monde.aspx#titre2>

- Navarro, M. & Martínez de Anguita, P. (2008). Blend learning para la educación rural ¿Una alternativa para Colombia? *Escuela Abierta*, 2, p. 29-48. Obtenido el 10 de marzo de 2012 de http://www.ceu-cardenalspinola.es/escuelaabierta/pdf/articulos_ea11%20pdf/blend%2029_48.pdf
- Ministerio de Educación (2008). *Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación, la Asociación Civil ProRural y la Asociación para el Desarrollo Andino Sostenible Qullana, para la implementación de dos redes de Centros Rurales de Formación en Alternancia*. Lima
- ProRural (2011) *CRFA Perú. Datos al 31 de agosto de 2011*. Lima.
- Ramos, M. (n.d). *Sistema de Alternancia*. Obtenido el 30 de octubre de 2011 de <http://www.bibliomaster.com/pdf/5101.pdf>
- Uccelli, F. y Montero C. (2010). *Sistematización de la Experiencia de Ejecución Experimental del Sistema de Educación en Alternancia*. Informe Final de Consultoría solicitada por Prorrural. Lima.
- World Bank (2006). *Estrategia Alianza País 2007-2011*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/PERUINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20822893~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:501764,00.html>

Quinto Capítulo

Conclusiones

Quinto Capítulo

Conclusiones

Las conclusiones de este trabajo de investigación son las siguientes:

En **primer lugar**, como se ha mostrado en el primer capítulo de este trabajo, *governance* es un concepto político y social que refleja adecuadamente las exigencias sociales de la naturaleza humana: la necesidad de interacciones entre los actores sociales; la demanda de participación de todos los miembros de la sociedad en las cuestiones públicas; la exigencia de una co-responsabilidad por el bienestar de los otros miembros de la sociedad; el diálogo racional como medio para las decisiones políticas y la vigencia de unos valores éticos.

A pesar de esta riqueza de contenido conceptual, no existe en las Políticas de la Cooperación Internacional una conceptualización que permita aprovecharlo en el entorno del desarrollo.

Por eso, en este trabajo se ofrece una conceptualización de gobernanza como un instrumento para ayudar a resolver distintos problemas públicos de las sociedades Latinoamericanas, y para orientar los esfuerzos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La definición de gobernanza propuesta caracteriza las decisiones políticas en un entorno territorial determinado por el grado de interacción de los actores sociales; la participación en las cuestiones públicas; la co-responsabilidad en el bienestar de los demás miembros de la sociedad; el diálogo racional; y las exigencias éticas de la naturaleza humana.

En **segundo lugar**, esta conceptualización de gobernanza resulta de mucha aplicabilidad a Perú en los momentos actuales, en especial a la Política de la Cooperación Internacional.

Perú es un país con muchas riquezas naturales y una gran diversidad cultural. Además, en los últimos diez años, Perú ha destacado por su buen desempeño macroeconómico y por el crecimiento significativo que ha tenido su economía.

A pesar de estas circunstancias tan favorables, en la sociedad peruana se observan posiciones en la población contra las inversiones empresariales y contra algunas medidas del gobierno central que han desembocado en distintos conflictos sociales en todo el territorio de la nación.

Hay algunos autores que opinan que estas situaciones se deben a problemas de carácter económico o ideológico de las poblaciones afectadas. Personalmente, pienso que una explicación más prudente es considerar que estas reacciones son consecuencia de la gran

diversidad cultural y social que caracteriza a la sociedad peruana. Y que en consecuencia, su solución es más una cuestión de planificación. Aunque para ser más precisos, de estilo de planificación.

Perú, por sus circunstancias particulares: históricas, geográficas, económicas, políticas de etnias es una nación que exige un estilo particular de planificación. Y este estilo es el que corresponde a la gobernanza, tal como ha sido definida en este trabajo, y que ha podido comprobarse con los casos de estudio presentados en el cuarto capítulo.

De aquí se desprende que las Políticas de la Cooperación Internacional pueden contribuir significativamente en la solución de estas problemáticas sociales si adoptan la conceptualización propuesta de gobernanza.

En **tercer lugar**, en un contexto de preocupación por la eficacia de la ayuda internacional las Políticas de la Cooperación Internacional en Perú adolecen de un liderazgo del ámbito público, les falta un enfoque territorial, y no existe unión entre conocimiento y acción en la práctica planificadora.

La falta de liderazgo del ámbito público se percibe por la ausencia de una Política única para los canales más importantes de la Cooperación Internacional. Además, a pesar de las recomendaciones de los eventos internacionales, sigue existiendo descoordinación entre las distintas iniciativas de los donantes.

No existe tampoco una política para el diseño de las intervenciones que las ajuste a un enfoque territorial, integrando en la solución las características propias del entorno de aplicación.

De otro lado, el análisis de las intervenciones ejecutadas en Perú en los años 2008 a 2010 para el desarrollo de la gobernanza también muestra que el diseño de dichas iniciativas obedece a una práctica planificadora tradicional, donde el conocimiento está separado de la acción. Una práctica planificadora que no es apropiada a la diversidad social y cultural de la actual sociedad peruana.

En este trabajo se ofrece un modelo que permite incorporar estas tres características a la Política de la Cooperación Internacional en Perú.

En **cuarto lugar**, no existe en las Políticas de la Cooperación Internacional en Perú un modelo que oriente las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza.

La recopilación y el análisis de las distintas intervenciones de la Cooperación Internacional con este objetivo, y que se recoge en el segundo capítulo de este trabajo, permite observar que muy pocas de estas intervenciones aciertan con promover las interacciones entre los distintos actores sociales, y ésta es la característica esencial de la gobernanza.

De otro lado, varias se contentan únicamente con trabajar la generación de conocimiento teórico: capacitaciones para el diálogo; talleres participativos. Ninguna de estas intervenciones complementa estas actividades con acciones concretas para la solución de

una problemática específica. Y sólo alguna ha buscado complementar los talleres y las capacitaciones con el aprovechamiento de una oportunidad empresarial.

En consecuencia, no hay un patrón que ayude a las intervenciones de la Cooperación Internacional a acertar siempre en el desarrollo de la gobernanza, y a no depender tanto de la conceptualización puntual de la intervención y del perfil del planificador.

En este sentido, este trabajo pretende aportar a la Cooperación Internacional en Perú un modelo que oriente y ayude a llegar a éxito a las intervenciones que buscan el desarrollo de la gobernanza.

En **quinto lugar**, el modelo propuesto para las intervenciones de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza reconoce a la población afectada como los auténticos protagonistas del cambio.

Esta afirmación tendrá una serie de repercusiones en el ámbito de la planificación pública peruana, y, de hecho, será fuente de innovación en el ámbito público cuando se lleve a la práctica. En Perú, existe una extendida mentalidad, incluso entre los agentes privados, que considera que los recursos públicos sólo pueden ser gestionados por funcionarios del Estado. Hay tal unión conceptual entre público y estatal que conseguir un cambio cultural en esta materia tomará tiempo y recursos.

De otro lado, el protagonismo de la población afectada en la práctica planificadora también llevará, por cuestiones de la coherencia de acciones en el tiempo, a la necesidad de que la Política de la Cooperación Internacional cuente con planes, programas y proyectos perfectamente concatenados.

En **sexto lugar**, conviene que las intervenciones de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza se enfoquen en la solución de una problemática social o en el aprovechamiento de una oportunidad.

En el cuarto capítulo de este trabajo se recogen dos intervenciones de la Cooperación Internacional, perfectamente enfocadas en soluciones de problemáticas particulares, que han tenido un impacto en la gobernanza sin habérselo propuesto, y que han servido de aplicación del modelo propuesto.

Dado, de un lado, que la definición de gobernanza propuesta en este trabajo se enfoca en la solución de un problema social o en el aprovechamiento de una oportunidad; y de otro, la necesidad de una práctica planificadora que una el conocimiento con la acción en la población afectada, convendrá que las intervenciones para el desarrollo de la gobernanza enfoquen a la población afectada en la solución de una problemática específica, o bien, en el aprovechamiento de una oportunidad.

En **séptimo lugar**, el modelo propuesto para las intervenciones de la Cooperación Internacional para el desarrollo de la gobernanza puede ser utilizado por otras políticas de desarrollo.

Puesto que la definición de gobernanza propuesta en este trabajo responde a las demandas más propias de la naturaleza humana, su desarrollo es tan connatural a la persona humana que un modelo desarrollado para la Política de la Cooperación Internacional puede ser aplicado también con éxito en otros programas de desarrollo nacional.

En **octavo lugar**, la mejora de la gobernanza, como se ha definido en este trabajo, es una contribución real al desarrollo.

Los fundamentos antropológicos de la definición propuesta de gobernanza son tan sólidos, que toda intervención que impacte en la gobernanza necesariamente genera desarrollo, como lo han mostrado las dos aplicaciones referidas en el cuarto capítulo de este trabajo. Optar por una intervención con un objetivo específico, sectorial, pero que además impacta en el desarrollo de la gobernanza es optar por un mecanismo que genera desarrollo.

En **noveno lugar**, gobernanza es devolver dimensión política a las familias. Las dos aplicaciones del modelo propuesto y que se recogen en el cuarto capítulo muestran que los responsables directos de las intervenciones son las familias. En un caso, los padres de familia, como los primeros responsables de la educación de sus hijos. En el otro, las familias agrícolas locales. En este sentido, la gobernanza es el medio para devolver a las familias su rol en las decisiones sobre los bienes públicos.

Por **último**, el carácter personal de la gobernanza exige del planificador un cuidado con relación al desarrollo de competencias y la mejora motivacional de la población afectada. El planificador ha de ser consciente de la necesidad de influir adecuadamente en el desarrollo de competencias y en la mejora motivacional de la población afectada. Esta es una labor que está más allá del modelo propuesto, pero resulta una tarea crítica en el proceso de desarrollo de la población. Y esto, no siempre es evidente al planificador. En el tercer capítulo de este trabajo se ha detallado este tipo de labor.

Líneas futuras de trabajo

En **primer lugar**, la aplicación de la conceptualización propuesta de la gobernanza a los programas de desarrollo de las comunidades amazónicas de Perú. Uno de los conflictos sociales más importantes en este momento es el rechazo de la población amazónica a las inversiones para la explotación de los recursos mineros e hidrocarburos de la Amazonía. La Escuela de Dirección a la que pertenezco se ha comprometido a encontrar caminos de entendimiento entre el Estado, el sector empresarial y las comunidades nativas. La conceptualización de la gobernanza y el modelo propuesto para la Cooperación Internacional pueden tener aplicación en la solución de esta problemática social.

En **segundo lugar**, la gobernanza se ha conceptualizado también como la contribución al bien común a través del aprovechamiento de oportunidades. Esta definición permite una visión distinta, más amplia, de los negocios. El aprovechamiento de las oportunidades deja de tener un enfoque únicamente economicista, para pasar a centrar su atención en el desarrollo personal de los involucrados en la actividad. Así, la explotación de un recurso natural puede tener fines más amplios, como el desarrollo de la población afectada. Para esta población es fuente de este desarrollo: por su participación y co-responsabilidad en el proyecto y en la ejecución; por el aporte de su conocimiento experimentado; y por compartir también los riesgos de la operación.

Una visión de esta naturaleza abre hacia una perspectiva diferente en la planificación de la explotación de los recursos naturales. Permite alejarse de la visión simplista del capitalismo, donde lo único importante es el capital y su rédito; al mismo tiempo, se desentiende de la parálisis de un exagerado criterio medioambientalista, para centrar su atención en el desarrollo de la población: el eje al que siempre hay que virar, porque el desarrollo es de las personas.

Bibliografia General

Bibliografía General

- AEIPRO (2001). *Programa español de certificación en dirección de proyectos*. Obtenido el 28 de diciembre de 2011 de www.aepro.org
- Albacete, A. (2008). El fortalecimiento institucional en los Programas de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea: especial referencia al caso de Bosnia-Herzegovina. In G. Alonso & J. Jiménez (Coords.), *Fortalecimiento institucional y desarrollo*. (pp. 177-194). Madrid: Biblioteca Nueva, S.L.
- Alcázar, M. (2010). *Las decisiones directivas: Una aproximación antropológica al logro de eficacia y de aprendizajes positivos en las organizaciones*. Tesis Doctoral, Universidad de Navarra: Pamplona.
- Alier, J.L. & De los Ríos, I. (1999). *Rozas de Puerto Real. Una estrategia de desarrollo sostenible*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.
- APCI (n.d.) *Acciones para el fortalecimiento del tejido social, la buena gobernanza y la promoción del desarrollo en el distrito de Santiago de Lucanamarca en Ayacucho – Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7574&anno=2009
- APCI (n.d.) *Construyendo gobernabilidad y desarrollo económico en la zona de presencia minera de Cotabambas, Región Apurímac - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=640&anno=2008
- APCI (n.d.) *Democracia y gobernabilidad desde la sociedad civil – Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=619&anno=2008
- APCI (n.d.) *Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática – Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011 de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2340&anno=2008
- APCI (n.d.) *Escuela de gobernabilidad para el sur andino peruano, Cusco y Puno – Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1658&anno=2008
- APCI (n.d.) *Fomento del diálogo social entre actores laborales para el fortalecimiento de la gobernabilidad - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10351&anno=2010
- APCI (n.d.) *Fortalecimiento de la gobernabilidad y promoción de la economía local de las comunidades campesinas - Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2798&anno=2008

- APCI (n.d.) *Gestión de conflictos, procesos regionales, gobernabilidad democrática en el contexto electoral y post electoral peruano - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10283&anno=2010
- APCI (n.d.) *Gobernabilidad en los Andes II - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=5587&anno=2009
- APCI (n.d.) *Gobernabilidad y participación ciudadana para el desarrollo local - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=640&anno=2008
- APCI (n.d.) *Gobernabilidad y transparencia – Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=3243&anno=2008
- APCI (n.d.) *Incidencia política para la gobernabilidad democrática y el desarrollo territorial rural con perfil - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=4753&anno=2009
- APCI (n.d.) *Juventud, participación y gobernabilidad democrática - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7027&anno=2009
- APCI (n.d.) *Mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad y habitabilidad en los sectores populares de la macro zona oeste de la ciudad de Cusco - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=6592&anno=2009
- APCI (n.d.) *Modernización del estado y buena gobernanza – Perú*. (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7598&anno=2009
- APCI (n.d.) *Plan 2009 – 2011: Construcción participativa de propuestas regionales para la gobernabilidad del agua - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=5186&anno=2009
- APCI (n.d.) *Prevención y resolución de conflictos mineros para la gobernabilidad democrática - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1667&anno=2008
- APCI (n.d.) *Programa de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática en ocho provincias del sur del Perú - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2740&anno=2008

- APCI (n.d.) *Promoviendo la gobernabilidad en gobiernos descentralizados a través de la participación de la sociedad civil - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10084&anno=2010
- APCI (n.d.) *Proyecto minería, gobernabilidad local y desarrollo sostenible, mitigación de conflictos en el sector - Perú* (n.d.). Obtenido el 3 de octubre de 2011, de http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1884&anno=2008
- Balbis, J. (2001). "ONGs, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe". Documento de trabajo de MOST, N° 53. Obtenido el 25 de mayo de 2010 de http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.pdf
- Bandeira, P. (2009). Desarrollo institucional en el context de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer? Obtenido el 19 de junio de 2009 de <http://www.cecod-fi.net/index.php?page=documentos-de-trabajo-cecod>
- Bertalanffy, von L. (1950). *The theory of open systems in physics and biology*. Obtenido el 28 de diciembre de 2011 de http://student.hyperbody.nl/images/a/aa/Bertalanffy-The_Theory_of_Open_Systems_in_Physics_and_Biology.pdf
- Bevir, K. (2009). *Key Concepts in Governance*. London: Sage.
- BID (2006). Estrategia Alianza País 2007-2011. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1378627>
- BID (n.d.). Relación de proyectos de desarrollo ejecutados en Perú. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-avanzada,1301.html?Country=PE>
- BOE (1999). *Ley de ordenación de la edificación*. Publicación N° 266, 38-1999. Madrid: Boletín Oficial del Estado
- Bossuyt, J. (2009). *Mind de gap: Addressing the "delivery challenge" in European Commission development cooperation*. Serie CECOD N° 7/2009. Madrid: CEU Ediciones.
- Bowles, S., Gordon, D. & Weisskopf, T. (1983). *Beyond the waste-land: A democratic alternative to economic decline*. New York: Anchor Press Doubleday
- Brautigam, D. (1992). Governance, Economy and Foreign Aid. *Studies in Comparative International Development, Vol. 27, N° 3*, 3-25.
- Brinkerhoff, D., & Goldsmith, A. (2005). Institutional dualism and international development: A revisionist interpretation of good governance. *Administration & Society, 37* (2), 199-224. Doi: 10.1177/0095399704272595

- Calderón, F. (2001). Gobernabilidad, competitividad e integración social. In A. Camou (Coord.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación.* (pp. 261-278). México: Plaza y Valdés.
- Camou, A. (2001). *Los Desafíos de la Gobernabilidad.* México: Plaza y Valdés, S. A. de C.V.
- Cañizal, F. (1998). *La redacción del proyecto. Aspectos previos y metodología.* E.T.S. Ingeniería de Caminos. Santander: Universidad de Cantabria.
- Cardona, C. (1966). *La metafísica del bien común.* Madrid: Ediciones Rialp.
- Carnoy, M & Shearer, D. (1980). *Economic Democracy: The challenge of 1980s.* New York: M.E. Sharpe.
- Cazorla, A. (2001). *Presentación del libro Planificación en el ámbito público de John Friedmann.* Madrid: Colección Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Cazorla, A. (2007). La Innovación para el desarrollo: Modelos de planificación. Obtenido el 7 de enero de 2011, de <http://expgrafica.uma.es/Asignaturas/doctorado/ingenieria/document07/Innovacionparael desarrollo1.pdf>
- Cazorla, A., & De los Ríos, I. (2002). Sensibilidad social y desarrollo rural: La innovación como proceso de aprendizaje social. In: *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje.* Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Díaz Puente, J.M. (2005). The Leader community initiative as rural development model: Application in the capital of Spain. *Agrociencia*, 39, 697-708.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Salvo, M. (2007). *Desarrollo Rural: Modelos de Planificación.* Madrid: Ediciones Peninsular.
- Cazorla, A., Quintana, J. & Merino, J. (1999). *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social.* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Chambers, R. (1995). *Rural development: Putting the last first.* Harlow: Longman
- Chernea, M. (1987). *Putting people first: Sociological variables in rural development.* New York: Oxford University Press.
- Clealand, D. & King, W. (1988) *Project management handbook.* New York: Van Nostrand Reinhold.
- CODESPA (2008) *Consolidación de Redes de Promoción Rural a través de la Formación Técnica de Hijos de Agricultores en Perú. Segunda Fase.* Lima.
- Collier, P. (2008). *El Club de la Miseria.* Extracto obtenido el 3 de diciembre de 2011 de http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:lziVuXRHeZ4j:scholar.google.com/+collier+2008&hl=es&as_sdt=0

- COM (1986). *The Single European Act*. Obtenido el 3 de diciembre de 2011 de http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/single_europeanact.pdf
- Commission of the European Communities (2001). *European governance: A white paper. July 25: COM (2001) 428 final*. Brussels: European Commission.
- Commission of the European Communities (2003). *Governance and development. October 20: COM (2003), 615*. Brussels: European Commission. Obtenido el 10 de abril de 2010 de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:ES:PDF>
- Congreso de la República (2010). *Pre-dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º. 4125/2009-CR que con texto sustitutorio propone la ley de la educación rural en alternancia*. Lima.
- Coppedge, M. (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. In A. Camou (Coord.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. (pp. 221-240). México: Plaza y Valdés.
- Council Regulation (1988). *On the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. June 24: EEC N.º. 2052/88*. Brussels: The Council of European Communities. Obtenido el 24 de enero de 2011 de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R2052:EN:HTML>
- Crozier, M., Hungtinton, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press. Obtenido el 15 de Julio de 2010 de http://www.bibliotecapleyades.net/archivos_pdf/crisis_of_democracy.pdf
- De los Ríos, I. (2002). *Proyecto Docente y de Investigación. Área de Conocimiento de Proyectos de Ingeniería*. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. E.T.S.I Agrónomos.
- De los Ríos, I., Alier, J. L., Díaz, J. y Yagüe, J.L. (2002). *La iniciativa Leader, un planteamiento de desarrollo rural desde la innovación y el conocimiento local: Resultados y experiencias*. In Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje. De los Ríos, (Ed.). Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.
- De los Ríos, I. & Salvo, M. (2007). El pensamiento de la planificación y su evolución a través de la vida de John Friedmann. In A. Cazorla, I. de los Ríos & M. Salvo (Eds.), *Desarrollo rural: Modelos de planificación* (85-172). Madrid: Peninsular.
- Deferrari, D. (n.d.). Obtenido el 20 de julio de 2010 de <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>

- Ear, S. (2006). *The political economy of aid, governance and policy-making: Cambodia in global, national and sectorial perspectives*. Disertación Doctoral, Universidad de California, Berkeley: Berkeley.
- Fernández Trillo-Figueroa (2009). Limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad. Documento de trabajo. Madrid: CEU Ediciones.
- FMI (n.d.) *Niveles de PBI y PBI per cápita para países similares*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>
- Fontana, A. & Balcázar, F. (2009). Fortalecimiento institucional en la cooperación internacional en Perú. En *XIII Congreso internacional de ingeniería de proyectos* (pp. 1285-1295). Badajoz: AEIPRO. ISBN: 9788461334971
- Fontana, A. & Yagüe, J.L. (2010). Hacia un modelo que describa el impacto de los proyectos de cooperación internacional en la gobernanza. En Cazorla, A. (Ed.) *XIV Congreso internacional de ingeniería de proyectos* (pp. 1677-1685). Madrid: Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN: 9788461426072
- Fontana, A. (2011, July). Conceptualizing governance in Latin America. En A. Cazorla (Coordinador), *Working with people*. Symposium conducido en la reunión de GESPLAN, Berkeley, CA.
- Friedmann, J. (1981). Planning as social learning. Preface to the reissue of retracking-America: A theory of transactive planning. Emmaus, PA: Rodale Press.
- Friedmann, J. (1986a). Regional development in industrialized countries: endogenous or self-reliant? In M. Bassand, E.A. Brugger, J. M. Bryden, J. Friedmann & B. Stuckey (Eds.), *Self-reliant development in Europe* (pp. 203-216). Brookfield, VT: Gower.
- Friedmann, J. (1986b). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1988). World city futures: The role of urban and regional policies in the Asia-Pacific region. In Yue-man Yeung (Ed.). *Urban development in Asia: Retrospect and prospect*. Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong
- Friedmann, J. (1993). Toward a non-euclidian mode of planning, *Journal of American Planning Association* 59(4), 482-485. doi: 10.1080/01944369308975902.
- Friedmann, J. (2001). Intercity networks in a globalizing era. In A. J. Scott (Ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (pp. 119–138). Oxford University Press, Oxford, 119–138.
- Gamio, R., Manrique, N., & Zúñiga, P. (2011). *Análisis Sectorial de la Industria de Agua y Saneamiento en el Perú*. Disertación de maestría en dirección de empresas no publicada, Universidad de Piura, Lima, Perú.

- García–Marirrodriga, Roberto y Pedro Puig Calvó. (2007). *Formación en Alternancia y desarrollo local. El movimiento educativo de los CEFFA en el mundo*. Santa Fe: Colección AIDEFA.
- Garofoli, G. (1992). *Endogenous development and Southern Europe*. Aldershot: Avebury.
- Gómez- Senent, J.F., De Cos, M., Ordieres, J. & Cano, J. L. (2001). *Gestión de proyectos*. Madrid: Ed. Fundación Confemetal.
- González Alonso, S. (1992). *Memoria de cátedra. Departamento de proyectos y planificación rural. E.T.S.I. Montes*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Grain (2002). Better dead than GM fed – A critique of the FAO-CGIAR trusteeship system. Obtenido el 8 de enero 2011 de <http://www.mindfully.org/GE/GE4/Better-Dead-Than-GM.htm>
- Granereau, P. J. (1968) *Le Livre de Lauzun*. Obtenido el 30 de octubre de 2011 de <http://www.didactibook.com/extract/show/51323>
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local (2006) *Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima (Perú): Informe de Actividades diciembre 2006*.
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local (2007) *Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima (Perú): Informe de Actividades diciembre 2007*.
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local (2008a) *Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el Municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima (Perú): Informe de Actividades diciembre 2008*.
- Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural-Local, (2008b) *Evaluación del Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) en el municipio de Lurigancho-Chosica y el Centro Poblado de Santa María de Huachipa en la provincia de Lima, Perú*.
- Haan, de H., & Ploeg, van der J. D. (1992). *Endogenous regional development in Europe: Theory, method and practice*. Brussels: European Commission DG 6.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning. Shaping places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Helliwel, J., & Putnam R. (1995). Economic growth and social capital in Italy. *Eastern Economic Journal*, Volume 21, N°. 3, 295-307. Obtenido de <http://ideas.repec.org/a/ej/eeconj/v21y1995i3p295-307.html#provider>

[http://www.ocud.es/eu/Otros_recursos-Informe Cooperacion CyL 2008](http://www.ocud.es/eu/Otros_recursos-Informe_Cooperacion_CyL_2008)

- Hyden, G., Court, J., & Mease, K. (2004). *Making sense of Governance: Empirical evidence from sixteen developing countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- Jansma, D. J., Gamble, H. B., & Madden, J. P. (1981). Rural Development: a review of conceptual and empirical studies. In Martín, L. R. (Ed.), *A survey of agricultural economics literature. Vol. III: Economics of welfare, rural development and natural resources in agriculture, 1940's to 1970's* (pp. 285-362). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, **50 (155)**. pp. 29-45. ISSN 0020-8701
- Jolly, J. (2003). Lo público y lo local: gobernancia políticas públicas. Obtenido el 20 de mayo de 2010 de www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/.../Lopublicoylocal.pdf.
- Kaufmann, D. (2003) "Rethinking Governance" Empirical Lesson Challenge Orthodoxy, Discussion Draft, World Bank. Obtenido el 21 de octubre de 2009 de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=386904
- Kaufmann, D. (2005). Myths and realities of governance and corruption. Obtenido el 29 de julio de 2010 de SSRN: <http://ssrn.com/abstract=829244>
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters* (Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper 2196, October). Obtenido el 5 de junio de 2009 de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage Publications, Ltd.
- Kooiman, J., Babink, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: An introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, *7*(1), 1-11. Obtenido de <http://www.narcis.info/publication/RecordID/oai:uva.nl:288400>.
- Korten, D. (1980). Community organization and rural developmet: A learning process approach. *Public Administration Review*, *40 (5)*, 480-511.
- Koschitz, P. (1994). Educating communicative planning: Tools of the trade and experience. *Journal of European Planning Studies*, *2*(1), 109-113.
- Lacambra, V. (2001). Desarrollo rural en los espacios rurales europeos. Elementos de desigualdad territorial. *Revista catalana de Sociología*, *14*, 253-276.
- Llano, A. (1988). *La nueva sensibilidad*. Madrid: Espasa-Calpe
- Maisons Familiale Rurale (n.d.) *Implantation des Maisons familiales rurales*. Obtenido el 1 de noviembre de 2011 de <http://www.mfr.asso.fr/mfr-dans-le-monde/pages/les-mfr-dans-le-monde.aspx#titre2>

- Manning, R. & Hradsky, J. (2008). *Effective Aid Management: Twelve lessons from DAC peer reviews*. Obtenido el 5 de Junio 2009, de OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/0/40720533.pdf>.
- Martínez de Anguita, P. & Parra, A. (2007). Explicando el desarrollo local sostenible mediante blend-learning en comunidades rurales iberoamericanas. *Revista Iberoamericana de Educación*. 41(3). Obtenido el 10 de marzo de 2012 de http://www.rieoei.org/deloslectores/1773_Anguita.pdf
- Mayorga, F. & Córdoba, E. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en America Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur. Proyecto Gobernanza, IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra.
- Mazza, L. & Mandelbaum, S. (1990, Spring) Commentaries on Friedmann's planning in the public domain: The world of John Friedmann. In *Planning Theory Newsletter*, 3.
- Ministerio de Educación (2008). *Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Educación, la Asociación Civil ProRural y la Asociación para el Desarrollo Andino Sostenible Quillana, para la implementación de dos redes de Centros Rurales de Formación en Alternancia*. Lima
- Moyano, E. (2009). "Capital social, gobernanza y desarrollo en zonas rurales", *Ambienta*, n° 88, pp. 112-126. Obtenido el 4 de noviembre de 2009 de http://www.mma.es/secciones/biblioteca_publicacion/publicaciones/revista_ambienta/n88/pdf/112_126_eduardo_moyano_estrada_882009.pdf
- Moyano, E. (2010). Comunicación personal, Julio 19.
- Musto, S. (1985). In search of a new paradigm. In Musto, S. (Ed.), *Endogenous development: A myth or a path?* (pp. 5-18). Berlin: EADI Books.
- Navarro, M. & Martínez de Anguita, P. (2008). Blend learning para la educación rural ¿Una alternativa para Colombia? *Escuela Abierta*, 2, p. 29-48. Obtenido el 10 de marzo de 2012 de http://www.ceu-cardenalspinola.es/escuelaabierta/pdf/articulos_ea11%20pdf/blend%2029_48.pdf
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documento de trabajo Política y Gestión N°. 2. Obtenido 4 de noviembre de 2009 de http://www.fundacion-biodiversidad.info/cursodeverano09/DOC/bibliografia_gobernanza_areas_costera_marinas/gobernanza%20y%20gestion%20reticular%20Natera.pdf
- Observatorio (2008). Informe sobre la cooperación al desarrollo en Castilla y León 2008. Obtenido el 11 de enero de 2011, de http://www.ocud.es/eu/Otros_recurso-Informe_Cooperacion_CyL_2008
- OECD (n.d.) *Cooperación por continente*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

- OECD (n.d.) *Cooperación pública y privada*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *La cooperación internacional en Latinoamérica – Ayuda oficial al desarrollo*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *Montos a Perú*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- OECD (n.d.) *Países semejantes al Perú*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR
- Pérez-López, J. A. (1998). *Fundamentos de la dirección de empresas*. Piura: Universidad de Piura.
- Plumptre, T. & Graham, J. (2000). *Governance in the new millennium: Challenge for Canada*. Obtenido el 28 de noviembre de 2009 de Institute on Governance: http://www.iog.ca/publications/prs_governance.pdf.
- PNUD (n.d.) *Evolución de la expectativa de vida al nacer y el número de años de estudio en mayores de 25 años en el Perú*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://hdrstats.undp.org/en/tables/default.html>
- PNUD (n.d.) *Evolución del índice de desarrollo humano en el Perú*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/PER.html>
- PNUD (n.d.) *Índice de Desarrollo Humano para países similares*. (n.d.). Obtenido en enero de 2011, de <http://hdr.undp.org/es/datos/mapa/>
- Polo, L., & Llanos, C. (1997). *Antropología de la acción directiva*. Madrid: Unión Editorial.
- Prats, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Instituciones y Desarrollo. Vol.10. Obtenido el 15 de julio de 2010 de <http://www.hegoa.ehu.es/dossiera/gobernanza/3-Prats2001.pdf>
- ProRural (2011) *CRFA Perú. Datos al 31 de agosto de 2011*. Lima.
- Ramos, M. (n.d.) *Sistema de Alternancia*. Obtenido el 30 de octubre de 2011 de <http://www.bibliomaster.com/pdf/5101.pdf>
- Roy, I. (2008). Civil society and good governance: (Re-)conceptualizing the interfase. *World Development* 36 (4), 677-705. doi: [10.1016/j.worlddev.2007.04.020](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.020)
- Scott, M. (2004). Building institutional capacity in rural North Ireland: The role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies*, 20 (2004), 49-59.
- Sellés, J. F. (2006). *Antropología para inconformes*. Madrid: Ediciones Rialp, S. A.

- Stoker, G. (1997). Public–private partnerships and urban governance. In J. B. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance: European and American experience* (pp. 34–51). Hampshire: Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five prepositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28. doi: 10.1111/1468-2451.00106.
- Trueba, I. & Del Cos, M. (1990). *Definición de proyectos de ingeniería*. Madrid: VI Congreso Nacional de Proyectos de Ingeniería.
- Trueba, I. (1982). *Agricultural project design*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Trueba, I., Cazorla, A. & De Gracia, J. J. (1995). *Proyectos empresariales: Formulación y evaluación*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Uccelli, F. y Montero, C. (2010). *Sistematización de la Experiencia de Ejecución Experimental del Sistema de Educación en Alternancia*. Informe Final de Consultoría solicitada por Prorrural. Lima.
- UNDP (1997). *Governance for Sustainable human development*. Policy Document. Obtenido el 14 de Julio de 2010 de <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
- UNDP (2004). *Governance Indicators: User's Guide*. Obtenido el 28 de Julio de 2010 de <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/UserGuide.pdf>
- UNO (2002). *Monterrey Consensus of The International Conference on Financing Development*. Obtenido el 4 de junio de 2009 de www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf
- UNO (2003). *Declaración de Roma sobre la armonización*. OECD-CAD. Obtenido el 4 de junio de 2009 de www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/Download.aspx?file=../../ESRome
- UNO (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Obtenido el 25 de mayo de 2009 de www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf
- UNO (2008). *Programa de Acción de Accra. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Ayuda al Desarrollo*. Obtenido el 4 de junio de 2009 de <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>
- World Bank (n.d.) *Peru Capacity building for subnational public Investment- P120124*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P120124>
- World Bank (n.d.) *PERU Participatory intervention model to improve child nutrition - P120888*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/>

[main?Projectid=P120888&theSitePK=2748767&piPK=64625334&pagePK=64330676&menuPK=2804987&Type=Implementation&hlPK=2810751](http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P120888&theSitePK=2748767&piPK=64625334&pagePK=64330676&menuPK=2804987&Type=Implementation&hlPK=2810751)

World Bank (n.d.) *Second Programmatic Environmental Development Policy Loan – P116152*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116152>

World Bank (n.d.) *Second Programmatic Environmental Development Policy Loan – P116152*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116152>

World Bank (n.d.) *Second Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Policy Loan - P101590*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P101590>

World Bank (1991). *Managing Development: The Governance Dimension* (Washington, DC: The World Bank, Discussion Paper, 25 June). Obtenido el 11 de mayo de 2009 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf

World Bank (1992). *Governance and Development* (Washington, DC: The World Bank). Obtenido el 30 de mayo de 2009 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf

World Bank (1994). *Governance: The World Bank Experience* (Washington, DC: The World Bank). Obtenido el 30 de mayo de 2009 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/00009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf

World Bank (2003). *The CGIAR at 31: An independent meta-evaluation of the Consultive Group on International Agricultural Research*. Obtenido el 8 de enero de 2011 de [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/726D2AAA78434F3A85256D2100742A27/\\$file/CGIAR.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/726D2AAA78434F3A85256D2100742A27/$file/CGIAR.pdf)

World Bank (2006). *Country partnership strategy for the Republic of Peru for the period FY07-FY11* (Report N°. 37913-PE). Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/CPS_Peru_Traduccion_corregida_final.pdf?resourceurlname=CPS_Peru_Traduccion_corregida_final.pdf

World Bank (2006). *Estrategia Alianza País 2007-2011*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTS>

[PPAISES/LACINSPANISHEXT/PERUINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20822893~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:501764,00.html](http://ppaises/lacinspanishext/peruinspanishext/0,,contentMDK:20822893~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:501764,00.html)

World Bank (n.d.) *Justice Services Improvement Project II – P110752*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?menuPK=2805119&pagePK=64312881&piPK=64625384&theSitePK=2748767&Projectid=P110752>

World Bank (n.d.) *Peru - Environmental Development Policy Loan Program (ENV/DPL) – P101471*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P101471>

World Bank (n.d.) *Second Programmatic Fiscal Management and Competitiveness Development Supplemental Financing - P115120*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P115120>

World Bank (n.d.) *Third Programmatic Environmental Development Policy Loan – P118713*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P118713>

World Bank (n.d.) *Third Programmatic Fiscal Mgmt and Competitiveness Development Supplemental Financing P-106720*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P106720>

World Bank (n.d.) *Third Results & Accountability (REACT) Programmatic DPL – P116264*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P116264>

World Bank (n.d.) *Water Resources Management Modernization – P107666*. Obtenido el 30 de diciembre de 2011 de <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P107666>

Yepes, R. & Aranguren, J. (1999). *Fundamentos de Antropología. Un ideal de la excelencia humana*. Navarra: EUNSA.

Anexos

Anexo I. Metodología y Resultados de la Evaluación Estadística de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO)

Metodología

Datos

Los datos empleados se obtuvieron de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Se utiliza una frecuencia anual, para los periodos 2006-2010, para observar la evolución en los indicadores socioeconómicos.

El número de observaciones por año y módulo es variable, se tiene una media de 25,000 hogares y 97,000 individuos.

El tipo de muestreo empleado en la ENAHO es estratificado, multi-etápico y aleatorio.

Estimador

Para la estimación se ha empleado un estimador de proporciones muestrales ajustado por la no respuesta, el tipo de muestreo y la estructura de la población. Este estimador lo emplean el propio INEI y algunas consultoras locales.

El estimador permite obtener datos confiables a un 95% para niveles de agregación nacional, zonal (urbano o rural), regional y regional-zonal. Puede aparecer algún problema de sesgo en el nivel de estimación por edades y zonas, sin embargo, dada la cantidad de observaciones, se espera una consistencia en el estimador.

Omisiones

Se tuvo que evitar algunas preguntas al no tener una tasa de respuesta lo suficientemente alta para arrojar estimadores no sesgados e ineficientes.

Preguntas de la Base de Datos

Abastecimiento de Agua

Asistencia de los niños a la escuela por hogar

Combustible para Cocinar: Carbón

Combustible para Cocinar: Gas

Combustible para Cocinar: Kerosene

Combustible para Cocinar: Leña

Dependencia económica en el hogar

Anexo I

Edad

Edad-Zona

Estado Civil

Idioma o Lengua Materna

Lee y Escribe

Material de las paredes exteriores

Material de los pisos

Material de los Techos

Nivel Educativo Alcanzado

Región

Región-Zona

Sexo

Tienen Celular

Tipo de posesión de la Vivienda

Tipo de Vivienda

Vivienda Adecuada para Habitación Humana

Vivienda con Hacinamiento

Vivienda con Servicios Higiénicos

Zona

Lejanía establecimiento de Salud

Tiempo de espera

Calidad de la Atención

Percepción sobre la situación actual de la familia

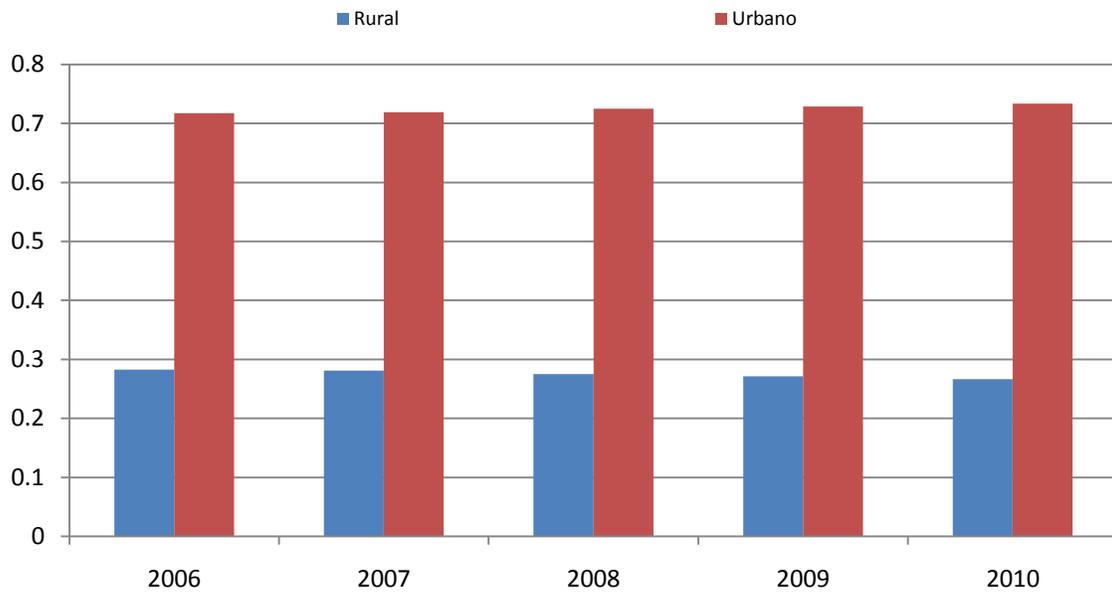
Percepción: Localidad

Percepción: Familia

Percepción: Estabilidad de Ingresos

Resultados

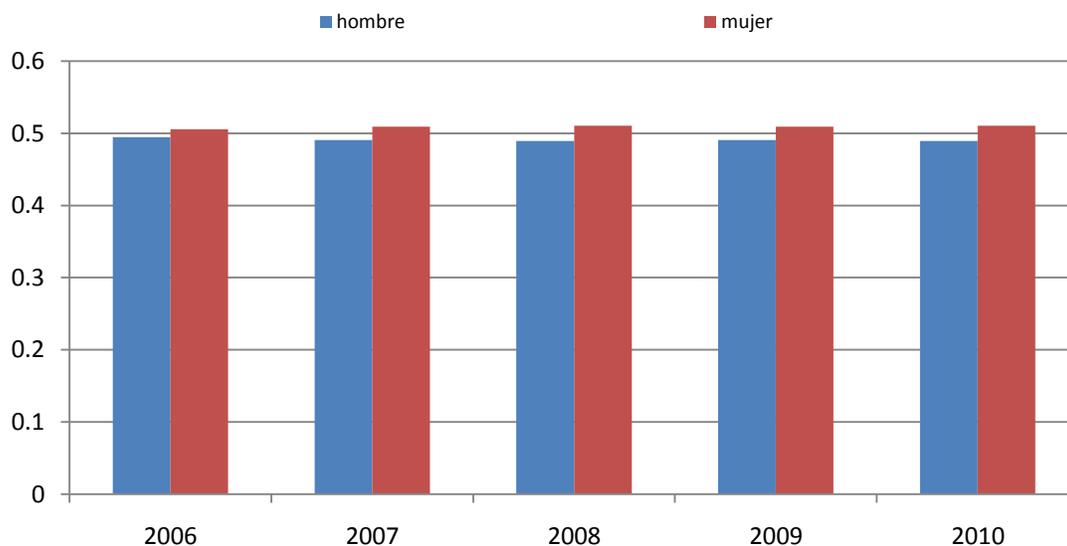
Figura 1
Distribución de la Población Nacional Según la Zona en la que Viven



Elaboración Propia.

Fuente: INEI

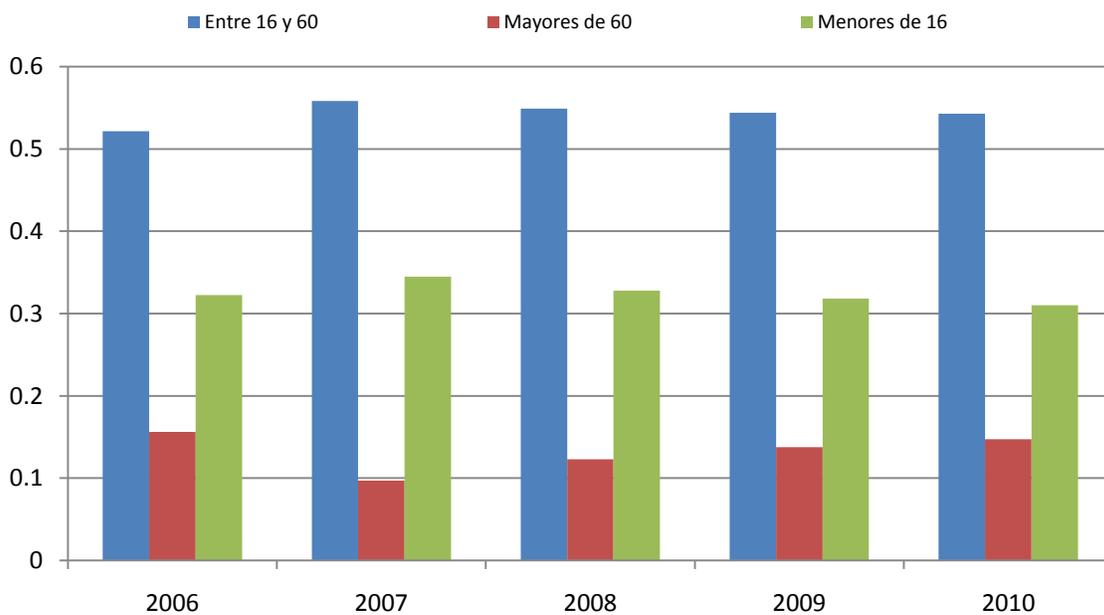
Figura 2
Distribución de la Población Nacional Según su Sexo



Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 3
Distribución de la Población Nacional Según su Edad

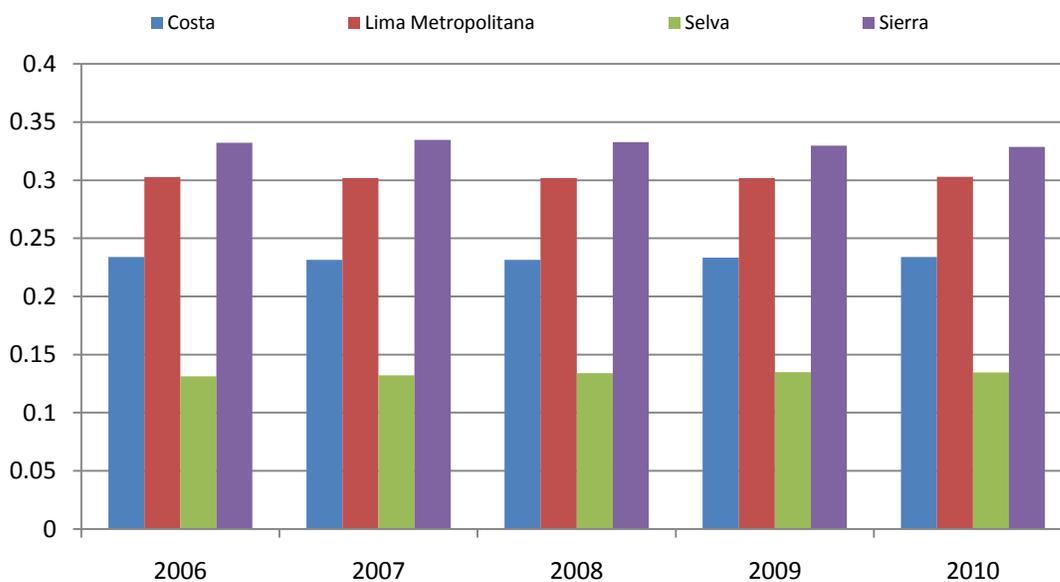


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 4

Distribución de la Población Según Región que Habitan

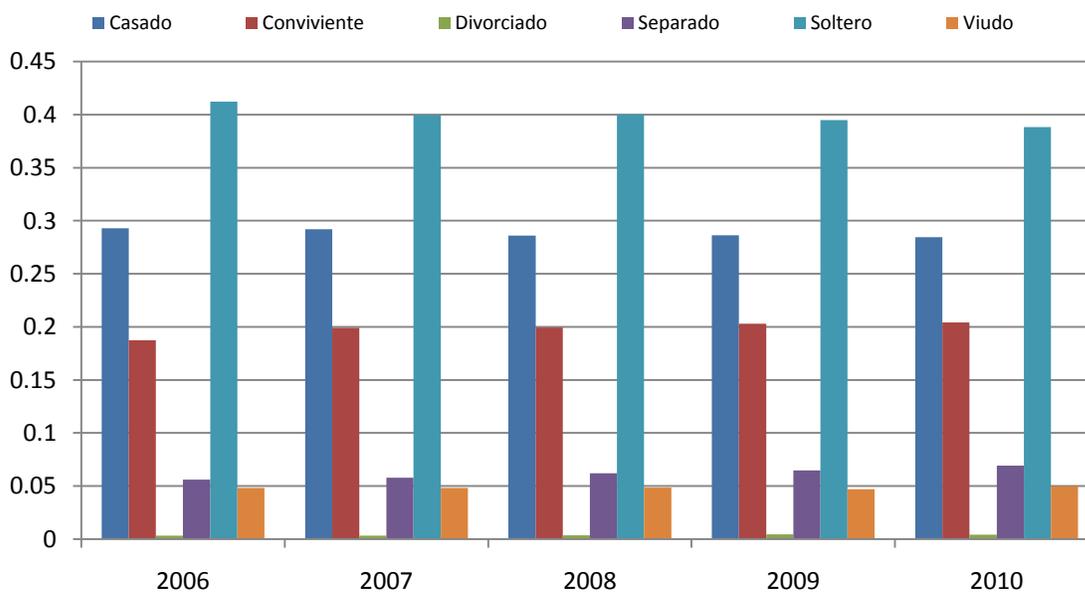


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 5

Distribución de la Población Según Estado Civil

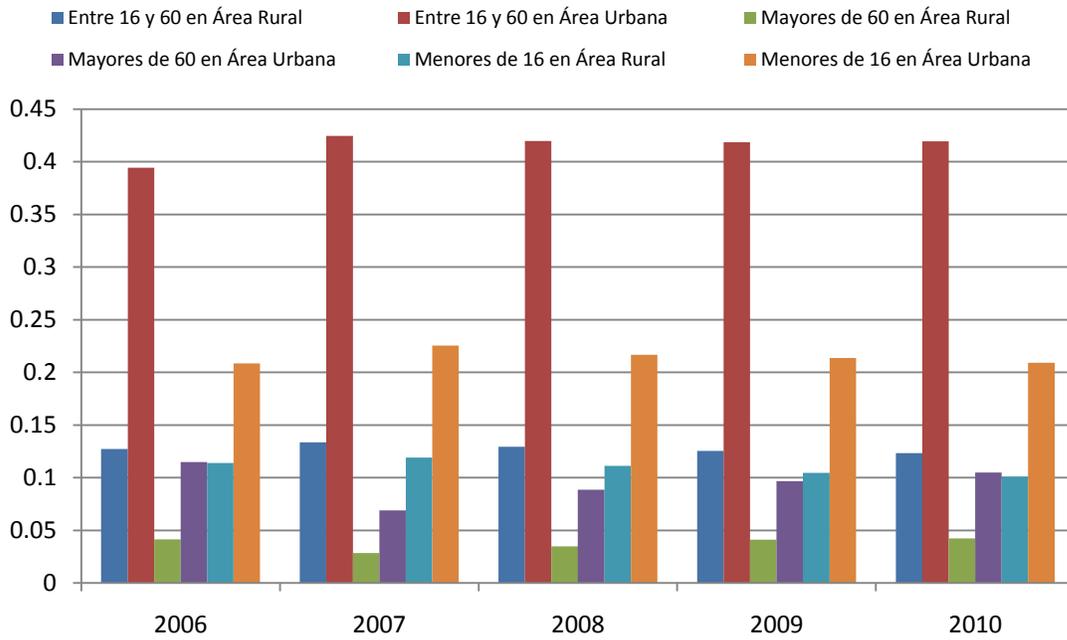


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 6

Distribución de la Población Nacional Según Edad y Zona

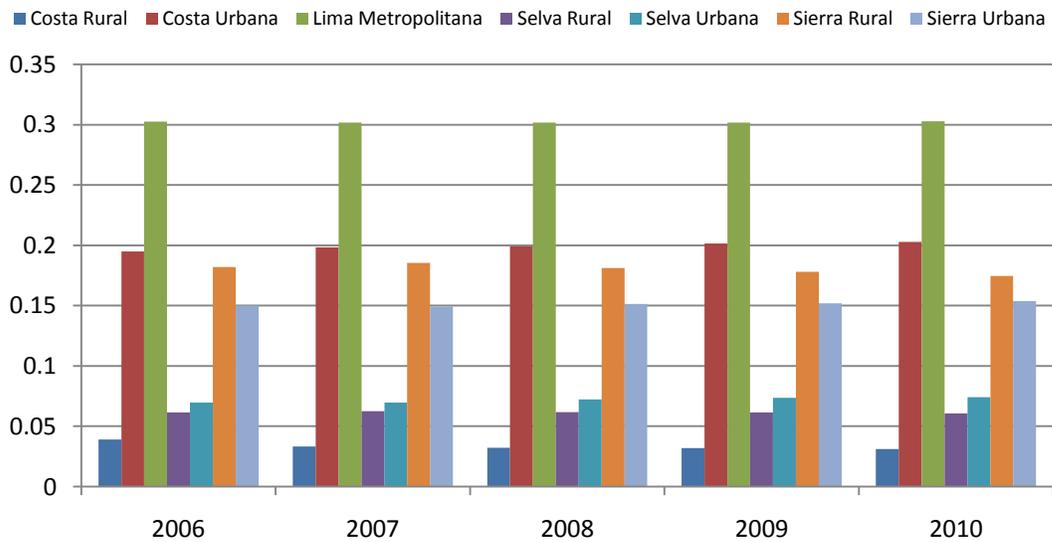


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 7

Distribución de la Población Nacional por Región y Zona

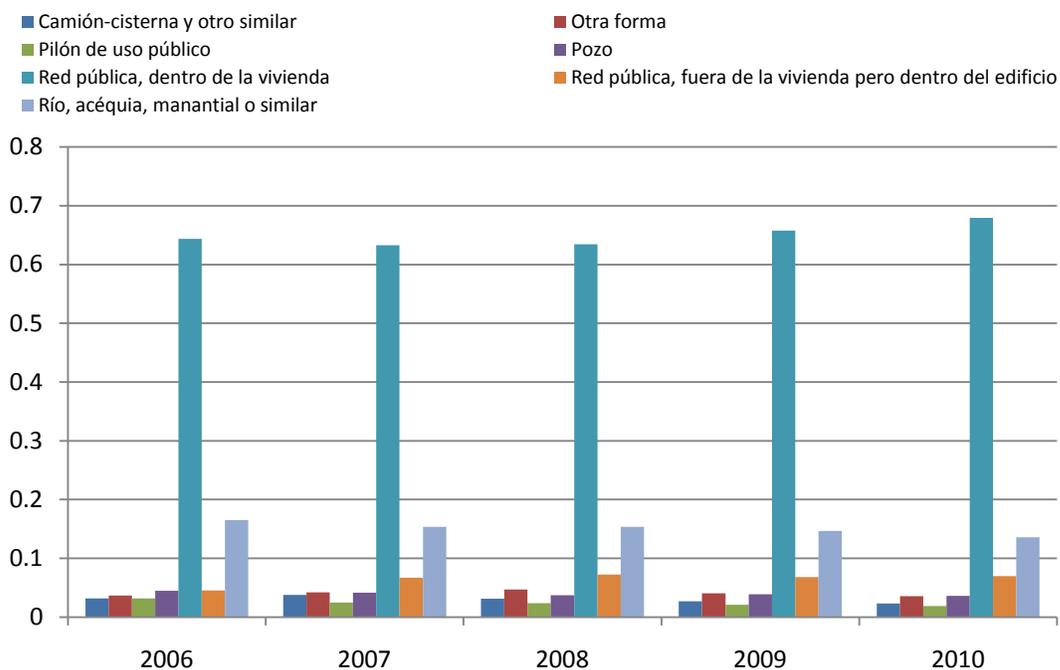


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 8

Abastecimiento de Agua a Nivel Nacional

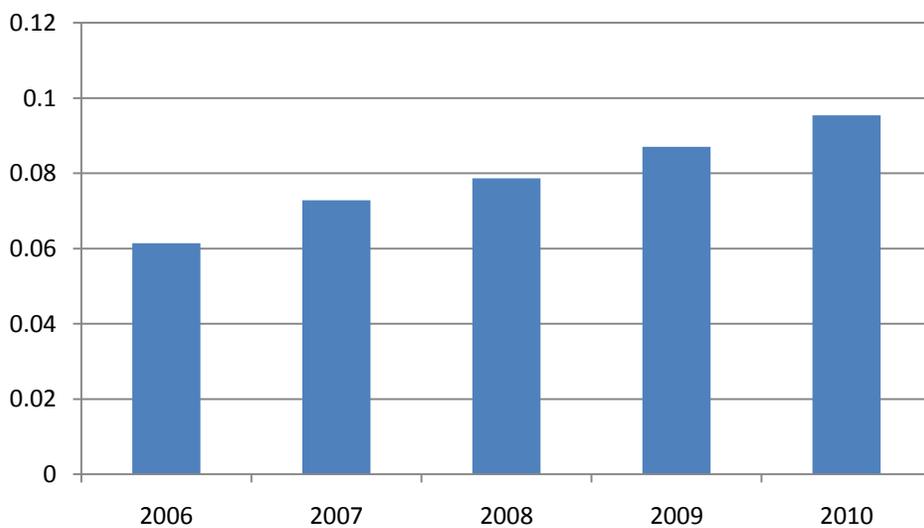


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 9

Porcentaje de Familias que Emplean Carbón para Cocinar

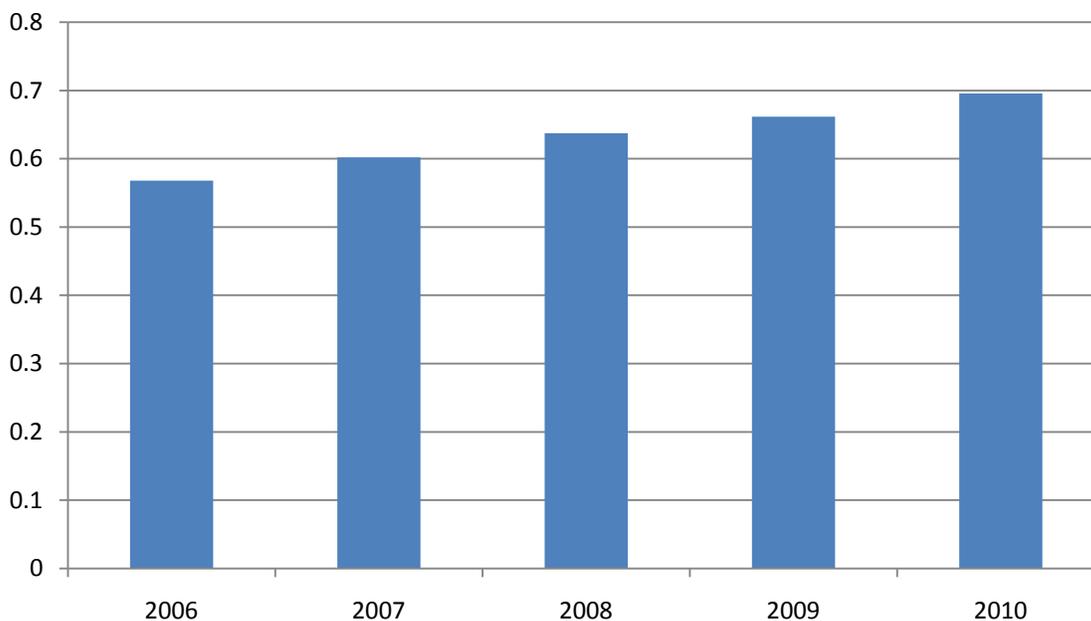


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 10

Porcentaje de Familias que Emplean Gas para Cocinar

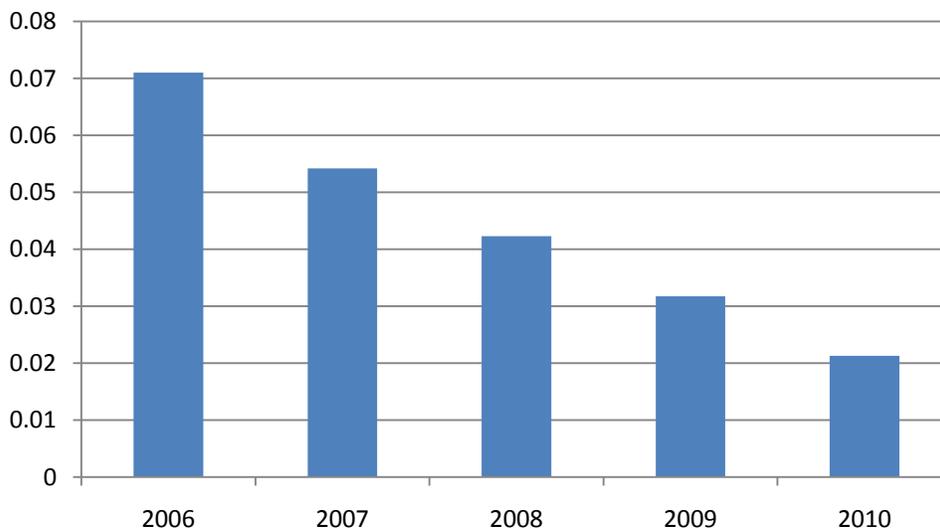


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 11

Porcentaje de Familias que Emplean Kerosene para Cocinar

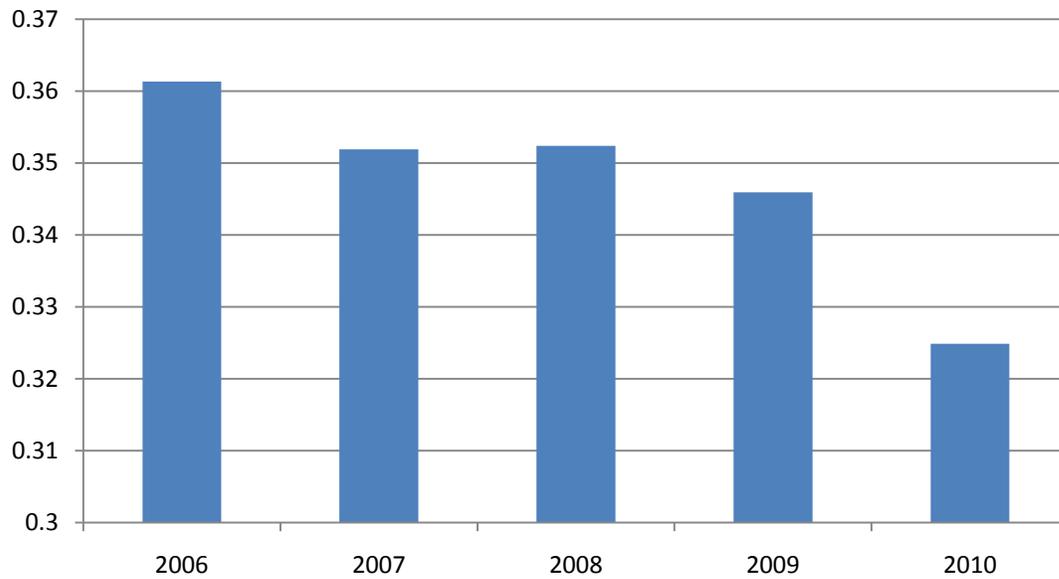


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 12

Porcentaje de Familias que Emplean Leña para Cocinar

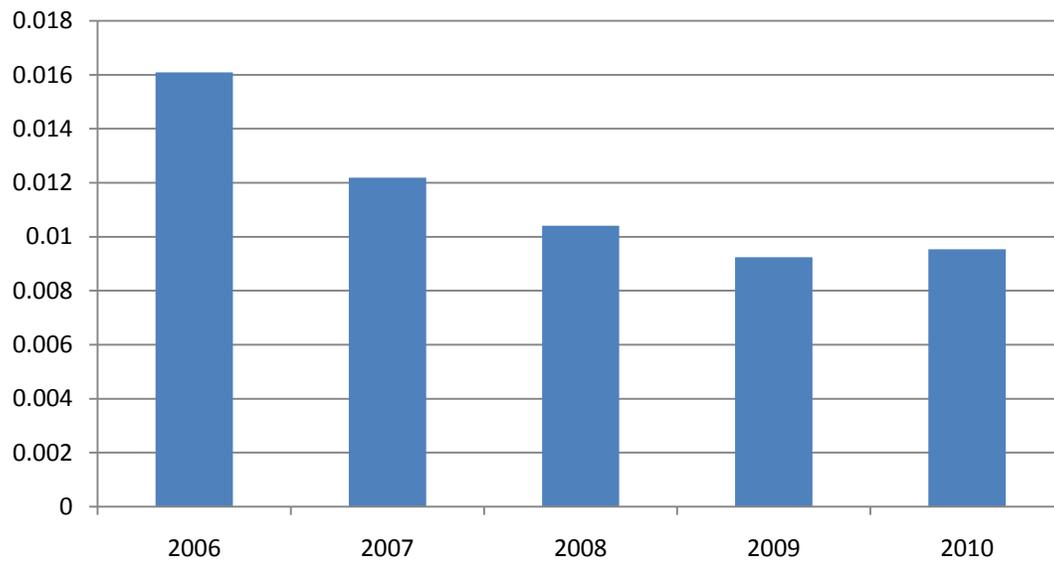


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 13

Porcentaje de Familias con Niños que no Asisten a la Escuela

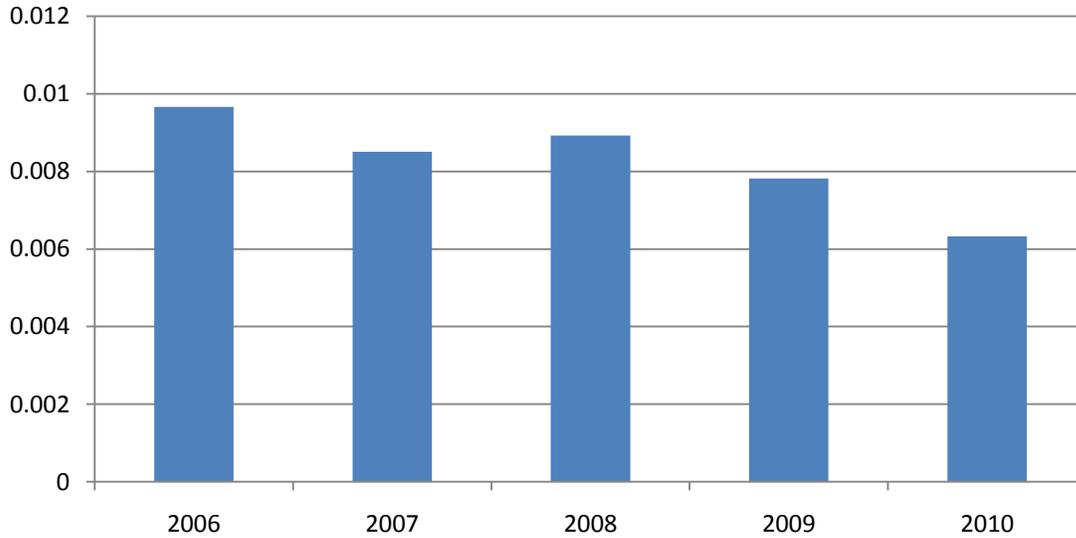


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 14

Porcentaje de Familias con Dependencia Económica Alta

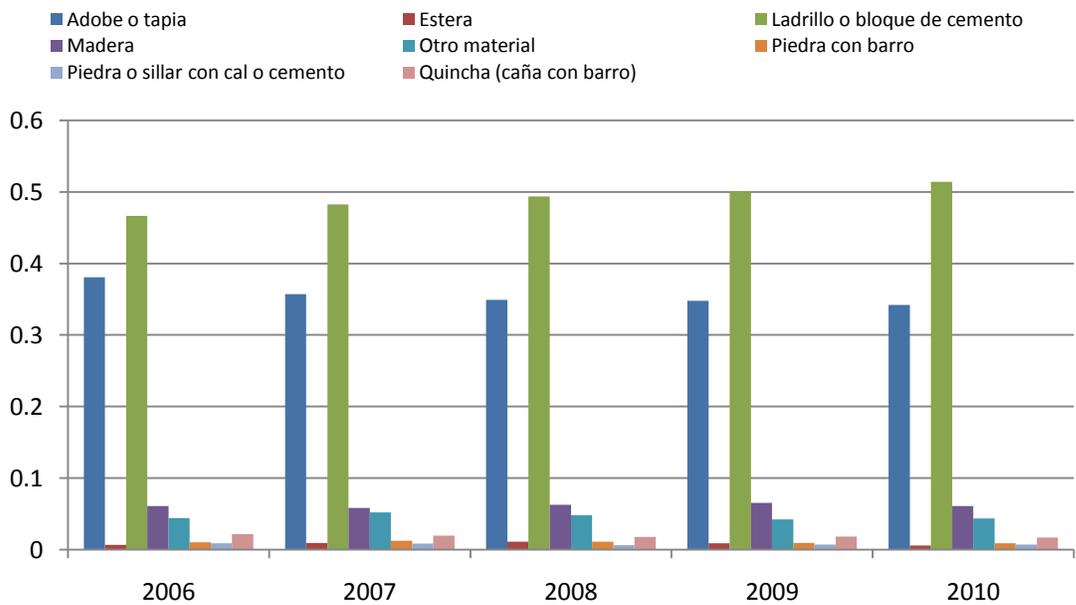


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 15

Material Predominante en Paredes Exteriores

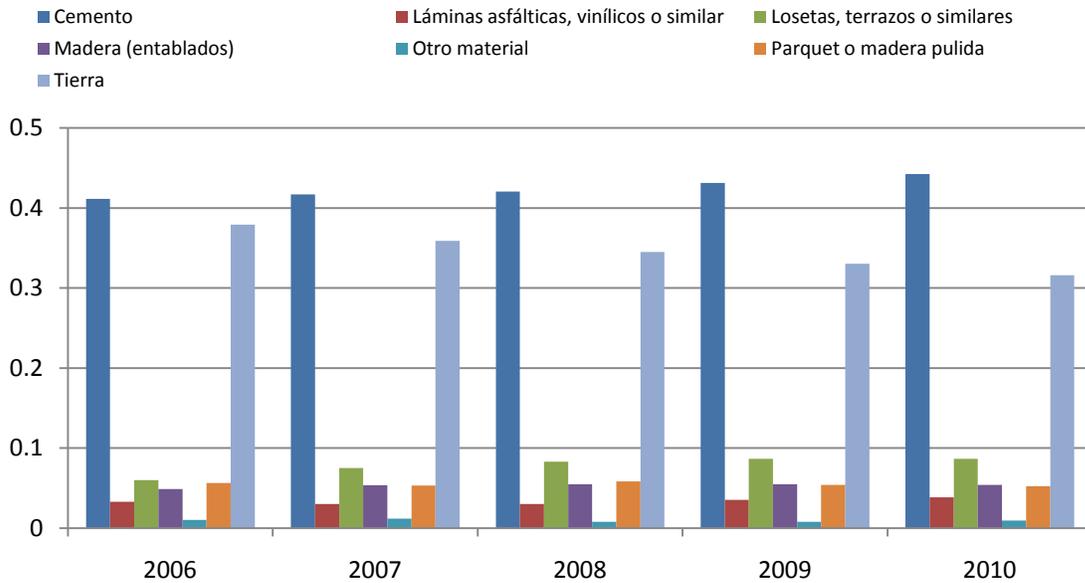


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 16

Material Predominante en los Pisos

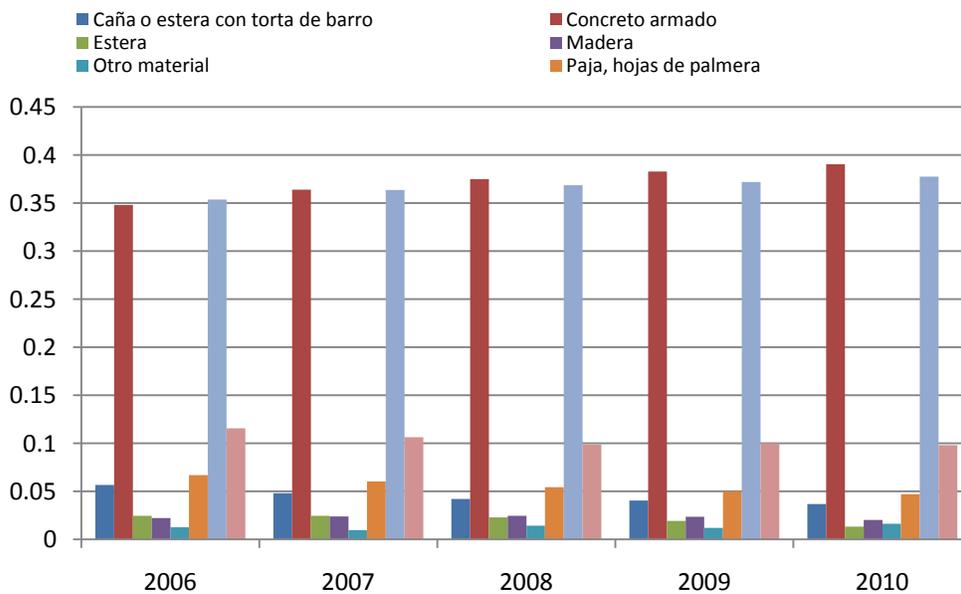


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 17

Material Predominante en los Techos

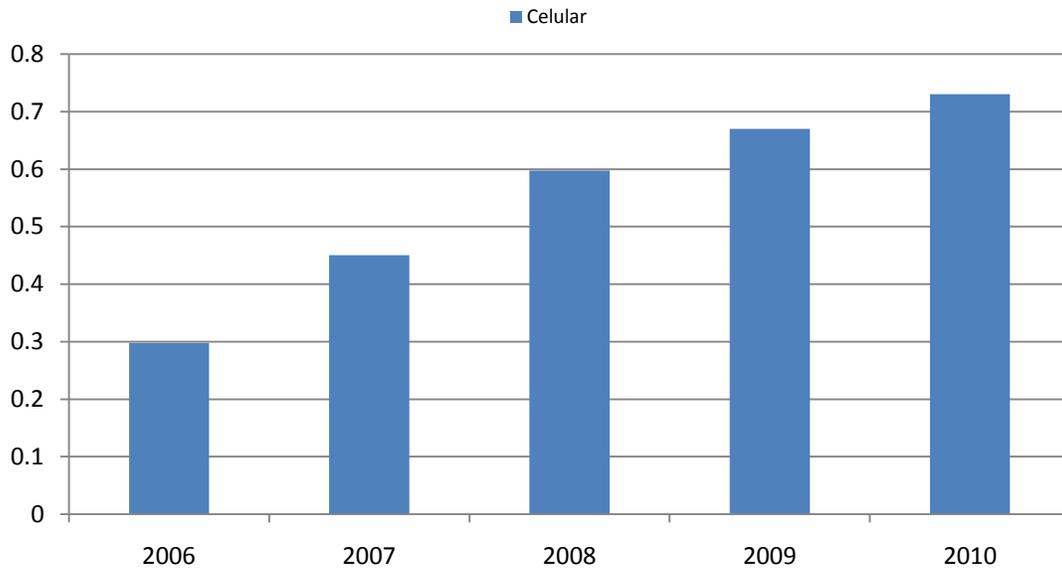


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 18

Proporción de Familias en las que al Menos uno de sus Miembros Tiene Celular

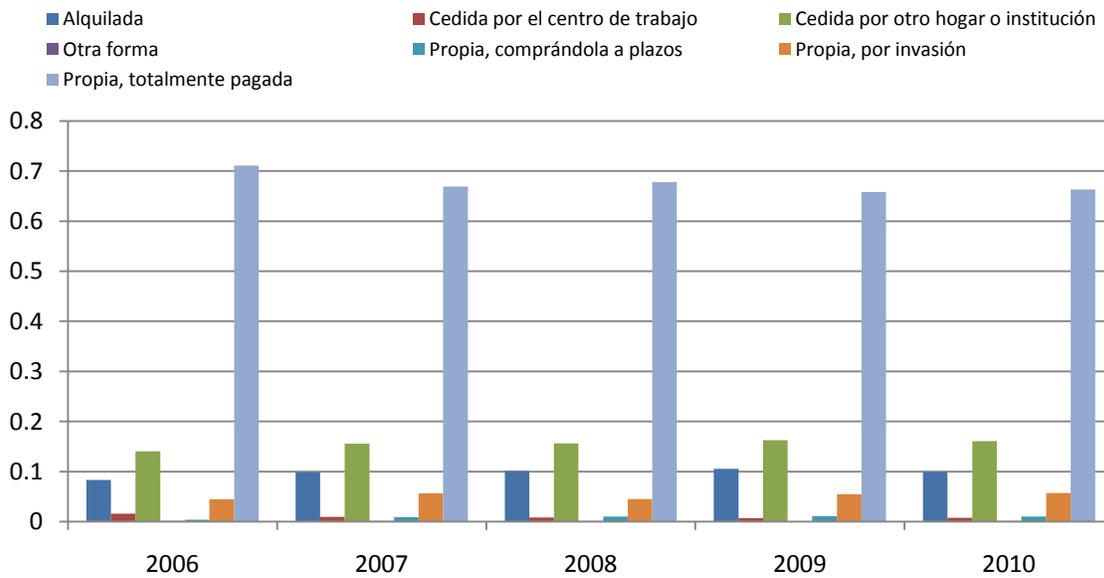


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 19

Tipo de Posesión de la Vivienda que Habitan las Familias

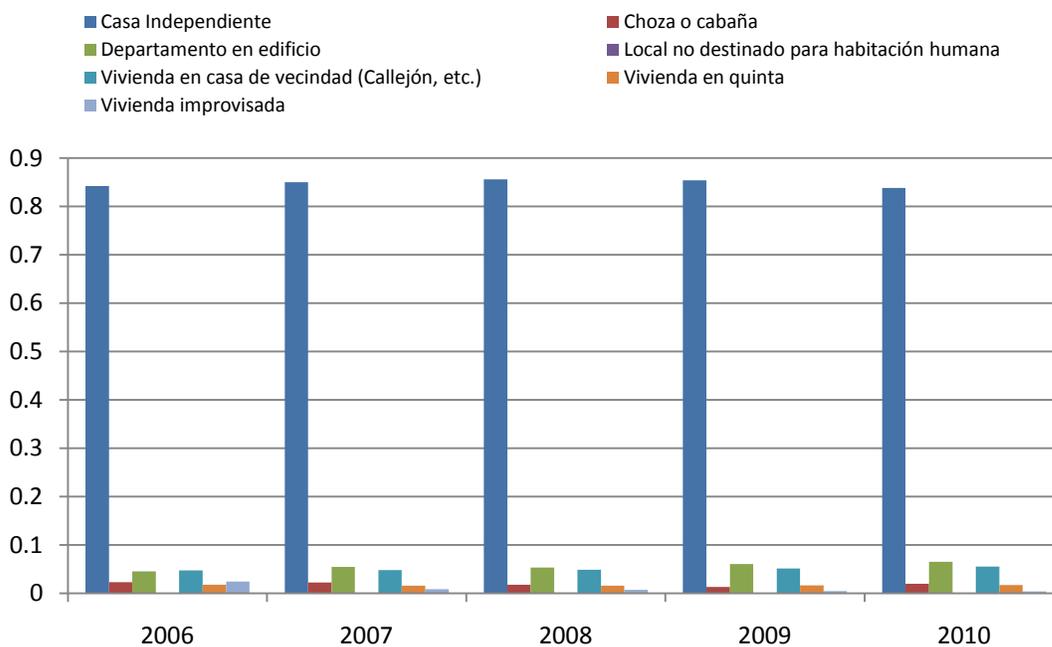


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 20

Tipo de Vivienda que Habitan las Familias

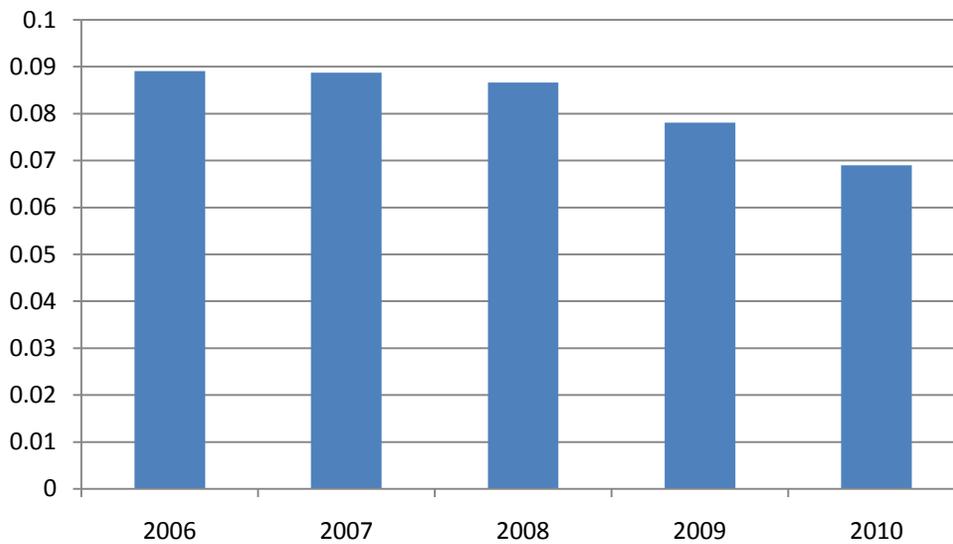


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 21

Proporción de Familias que Habitan Viviendas Adecuadas

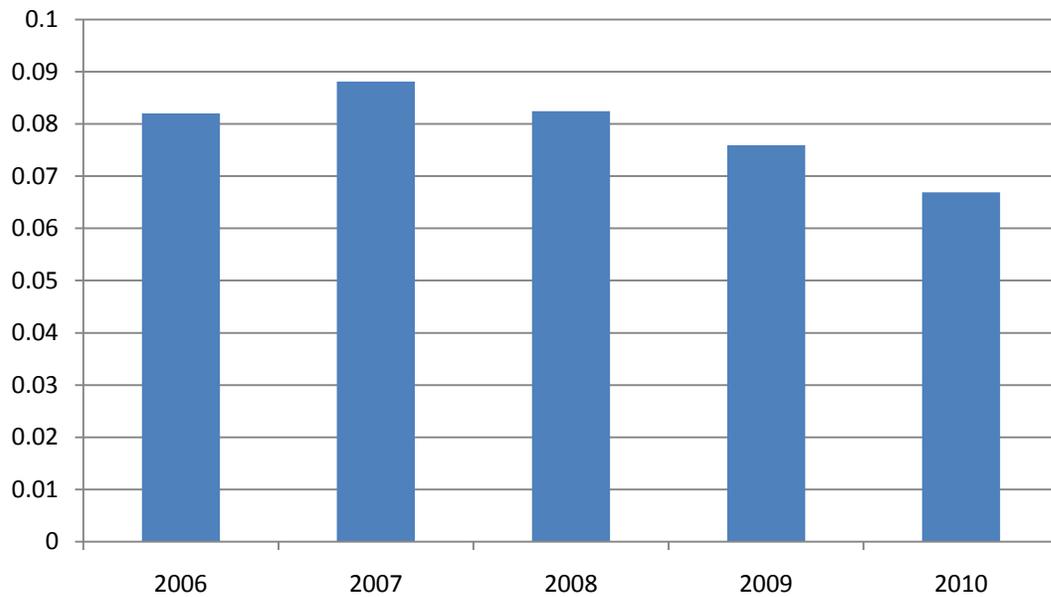


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 22

Proporción de Familias que Viven en Situación de Hacinamiento

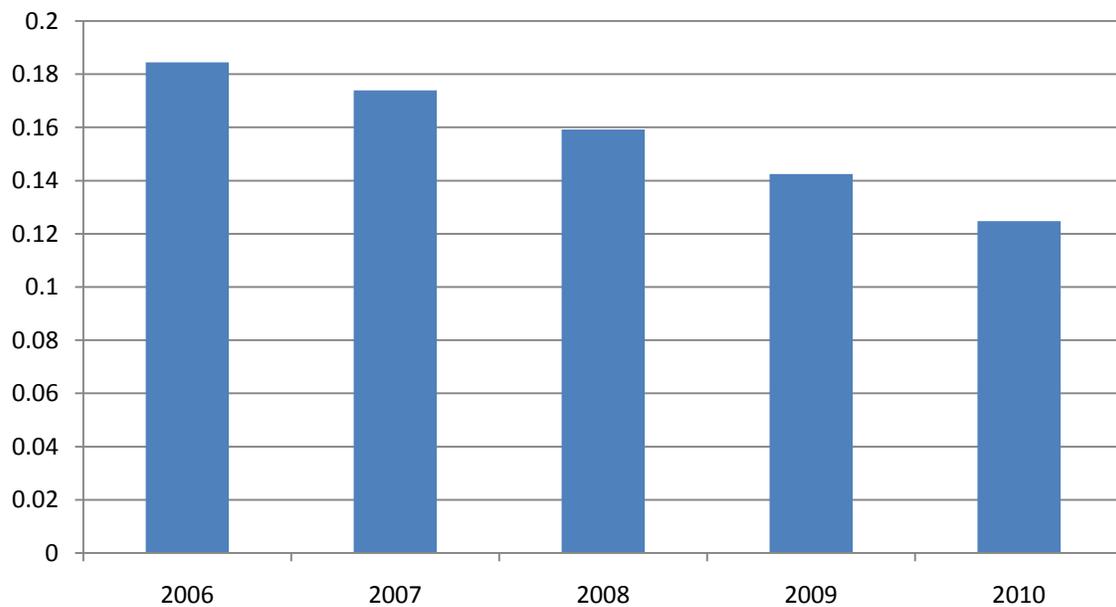


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 23

Proporción de Familias que no Poseen Adecuados Servicios Higiénicos

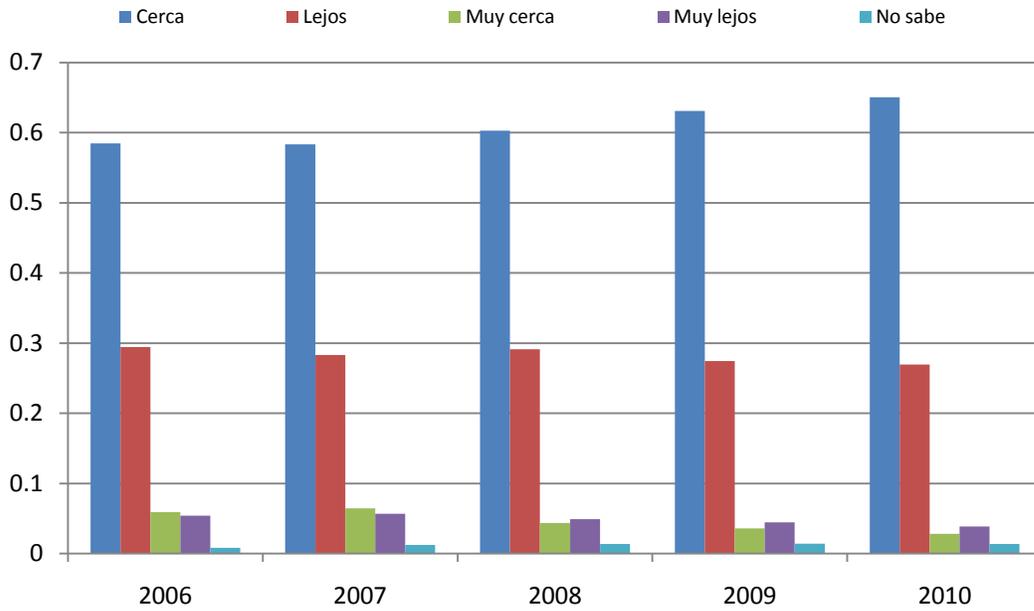


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 24

Cercanía de la Población al Establecimiento de Salud más Cercano

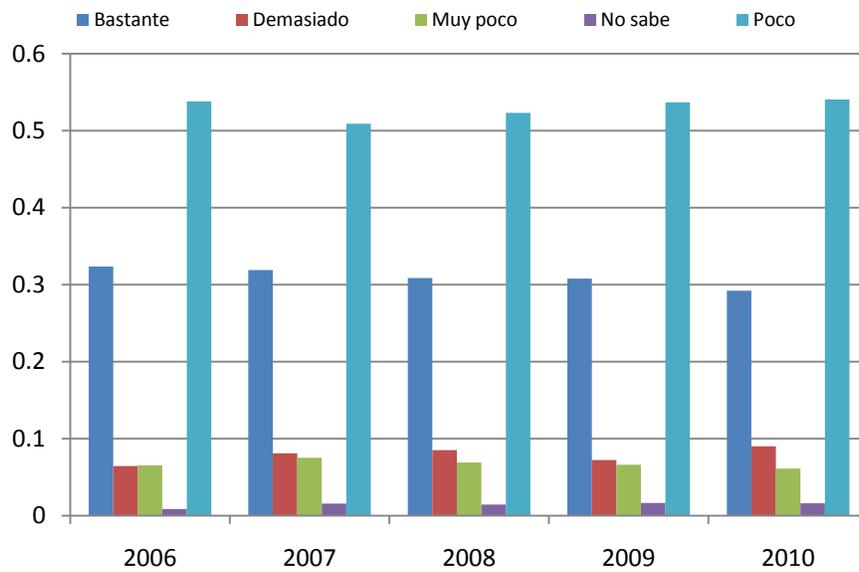


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 25

Tiempo de Espera en el Centro de Salud

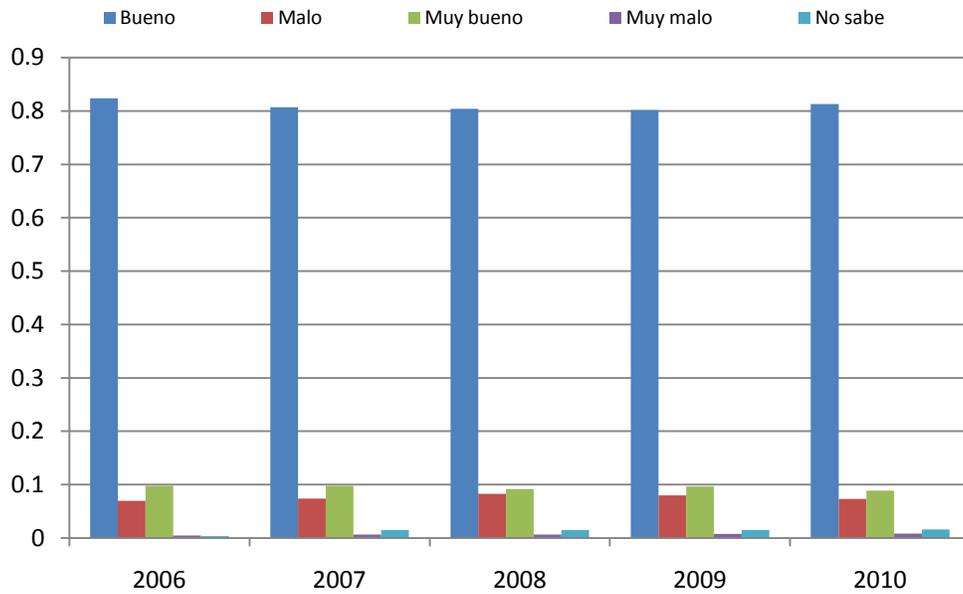


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 26

Calidad de la Atención en el Centro de Salud

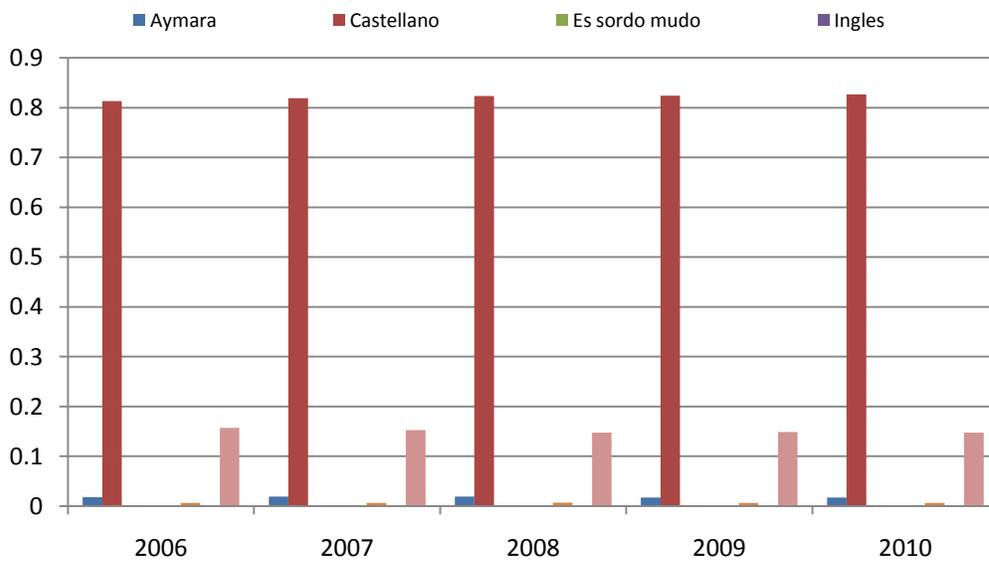


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 27

Distribución de la Población Nacional Según Idioma o Lengua Materna

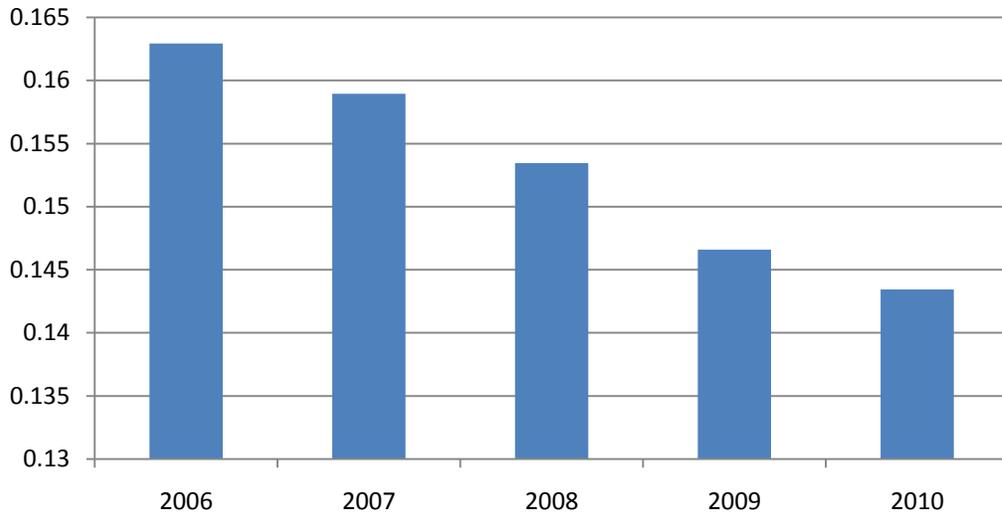


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 28

Proporción de la Población que no Sabe Leer ni Escribir

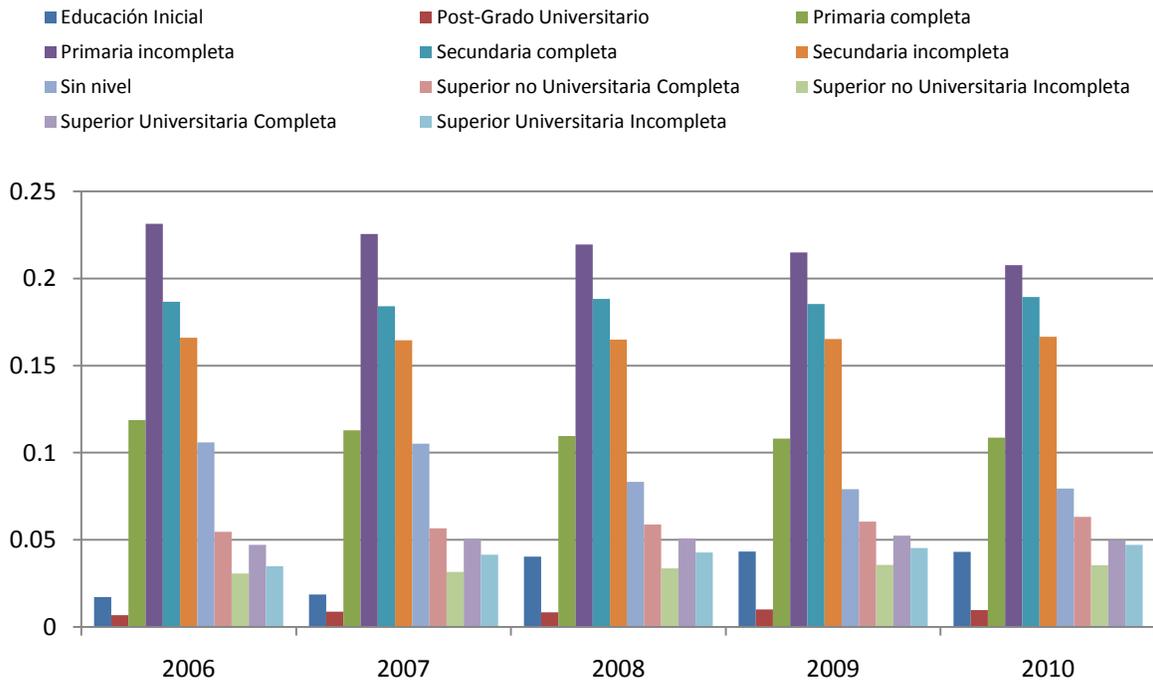


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 29

Distribución de la Población Según Nivel Educativo Alcanzado

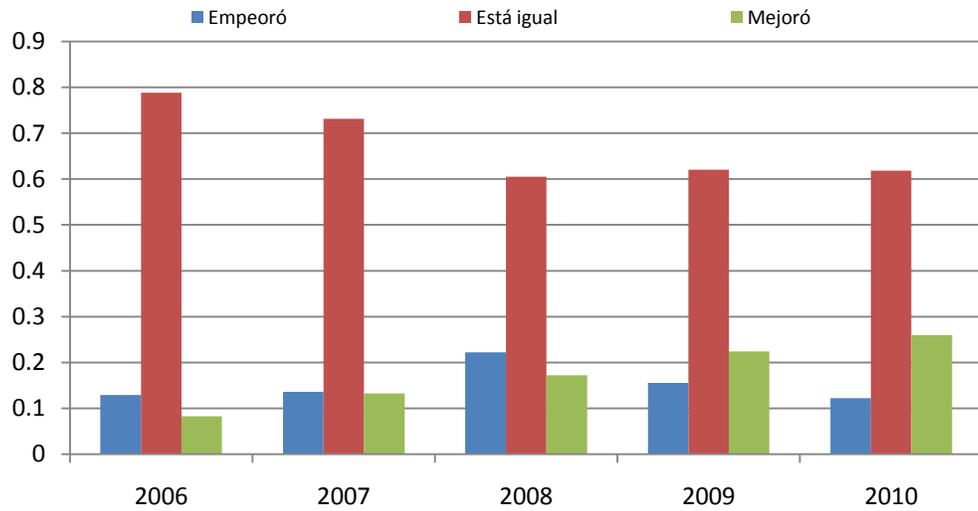


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 30

Percepción de las Familias Respecto a la Mejora de la Situación en la Localidad

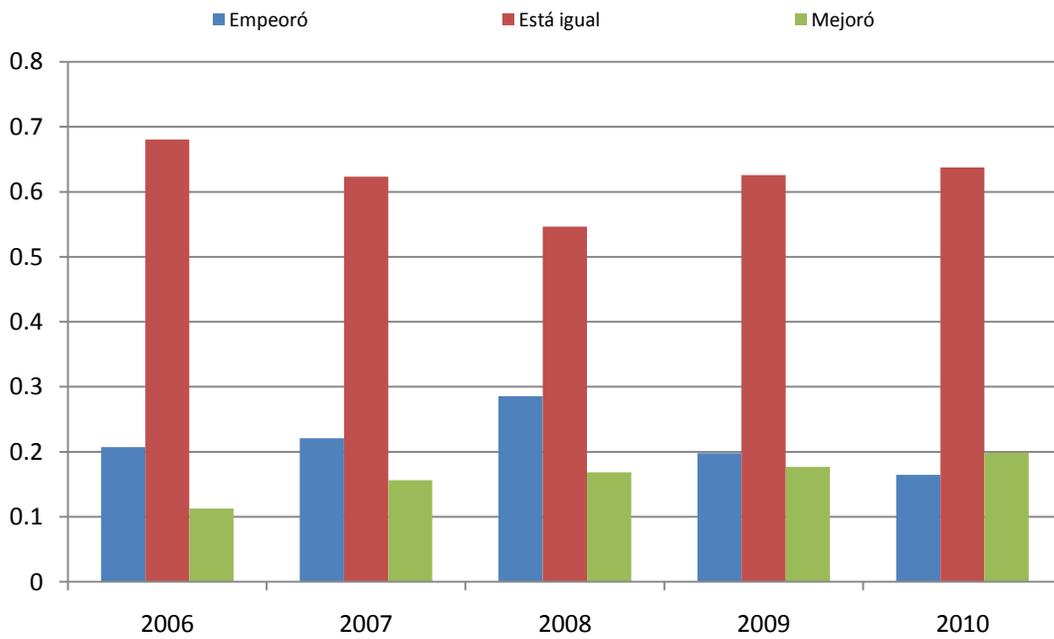


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 31

Percepción de las Familias Respecto a la Mejora de la Situación en la Propia Familia

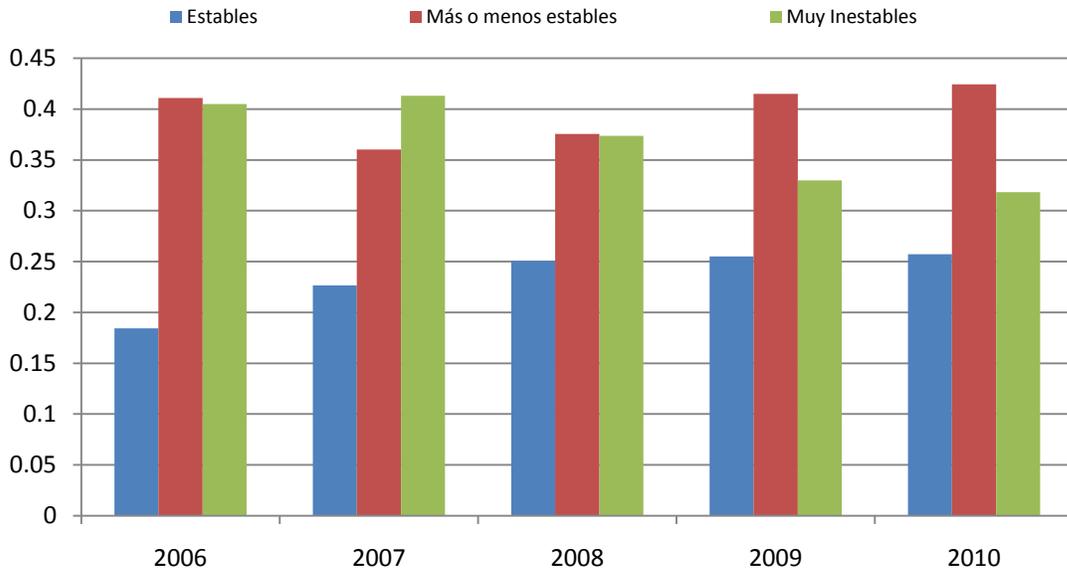


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 32

Percepción Sobre la Estabilidad de Ingresos de las Familias

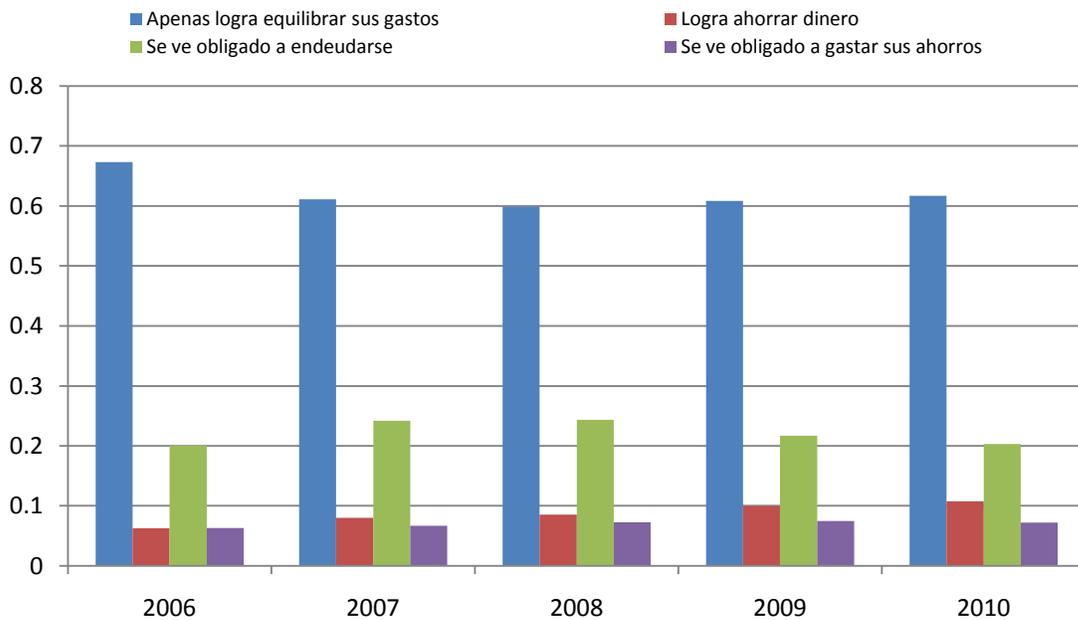


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 33

Situación de las Familias

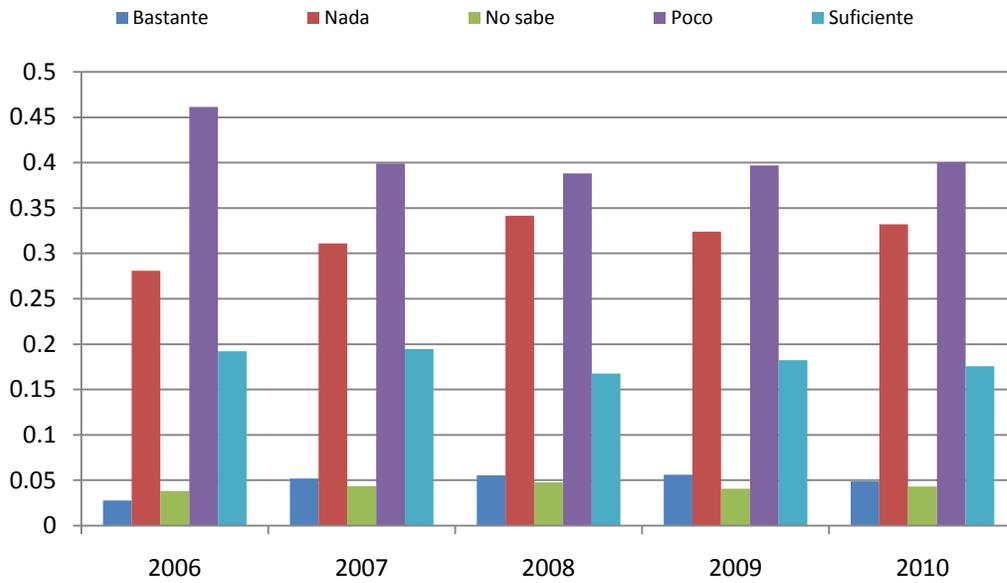


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 34

Nivel de Confianza en los Gobiernos Distritales

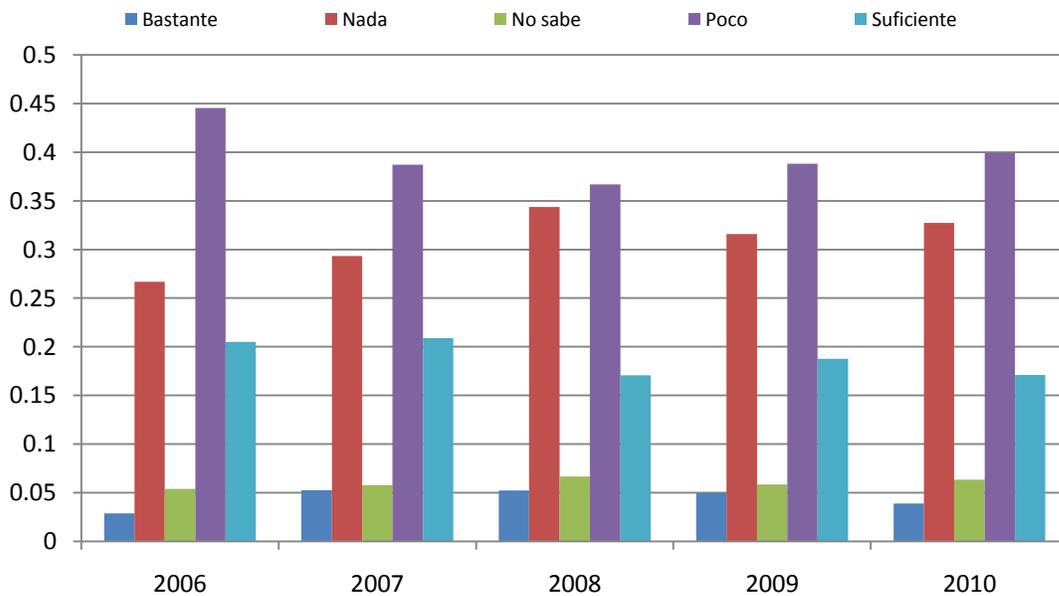


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 35

Nivel de Confianza en los Gobiernos Provinciales

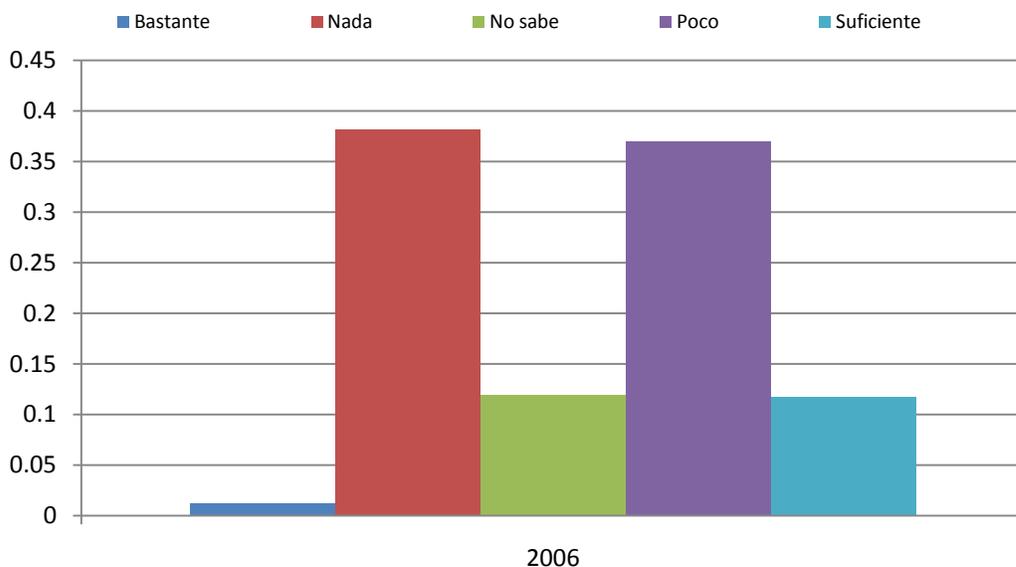


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 36

Nivel de Confianza en los Gobiernos Regionales

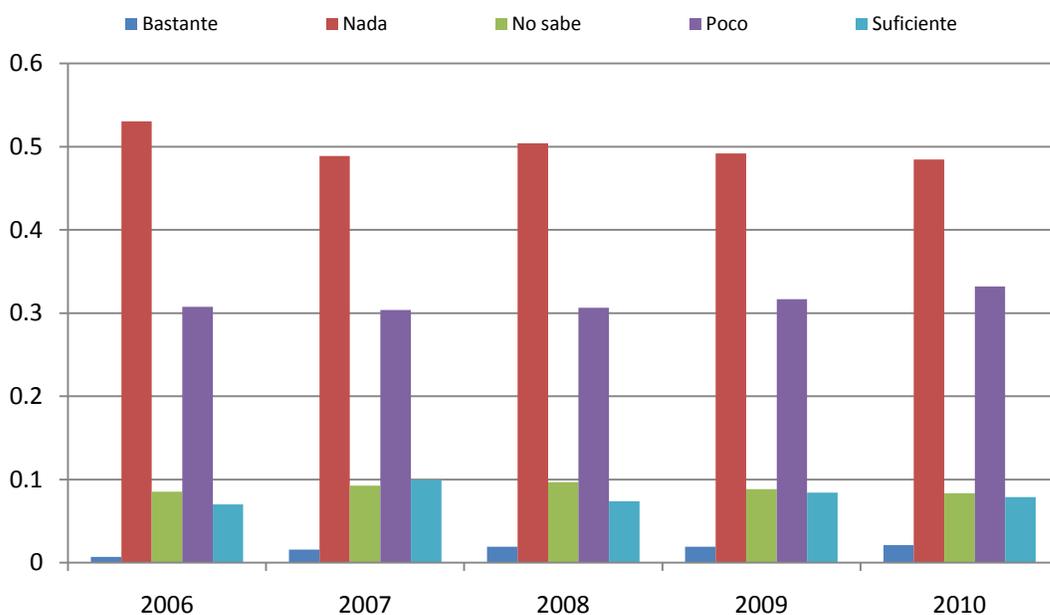


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 37

Nivel de Confianza en el Congreso de la República

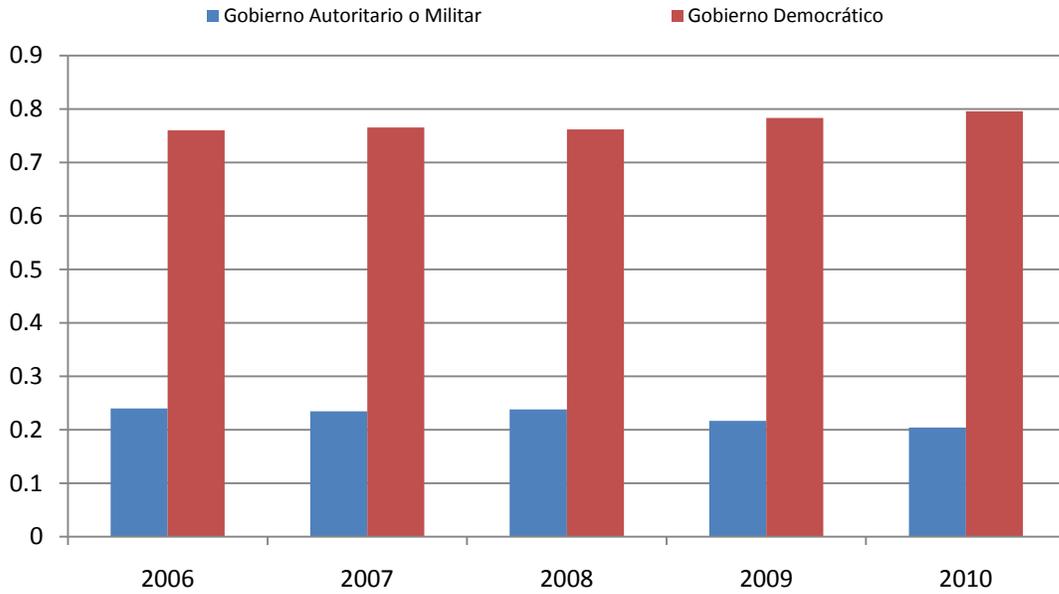


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 38

Tipo de Gobierno Preferido

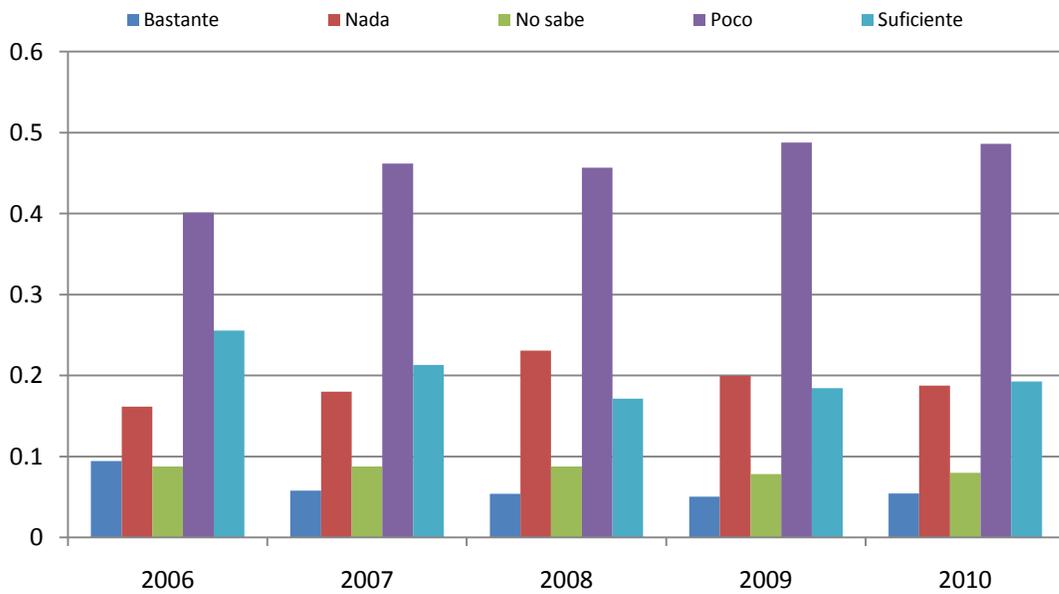


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 39

Percepción Sobre el Nivel de Respeto a la Libertad de Expresión

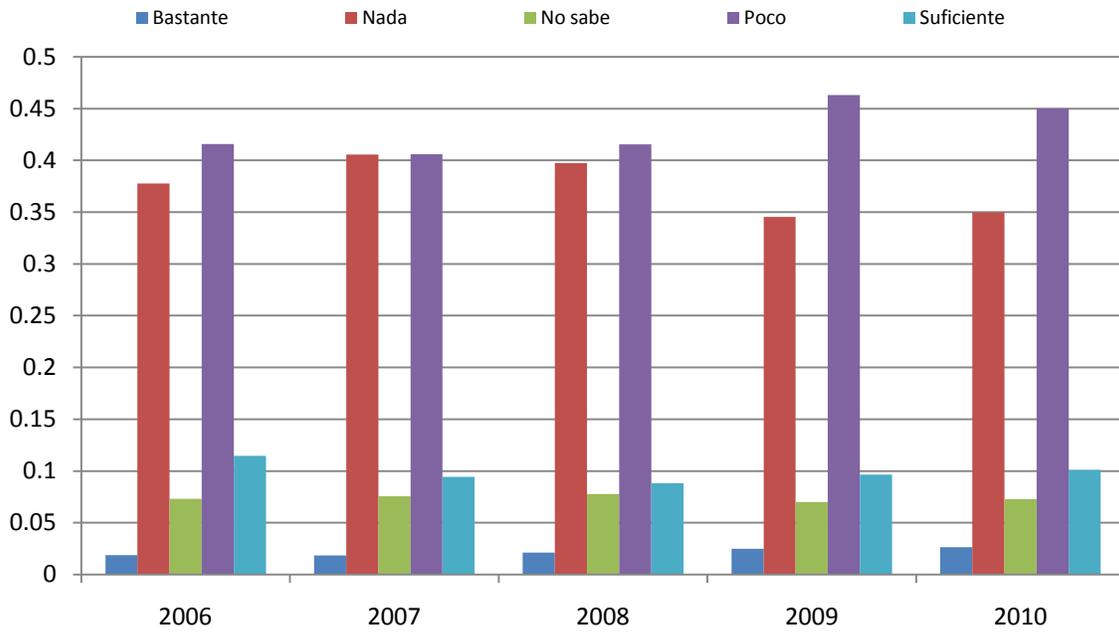


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 40

Percepción Sobre el Nivel de Igualdad Ante la Ley

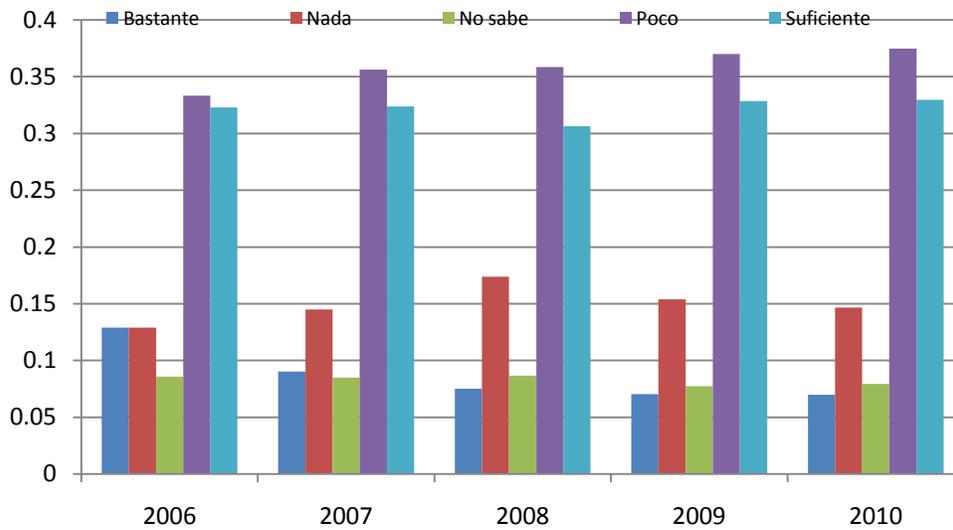


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 41

Percepción Sobre el Nivel de Libertad Política

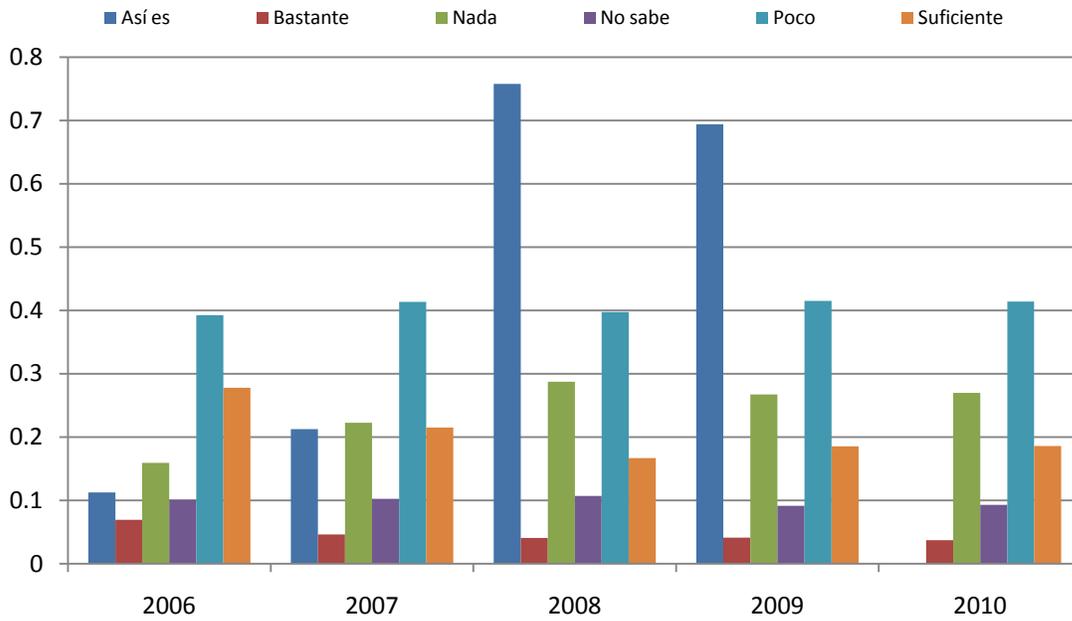


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 42

Percepción de Libertad y Transparencia en los Procesos Electorales

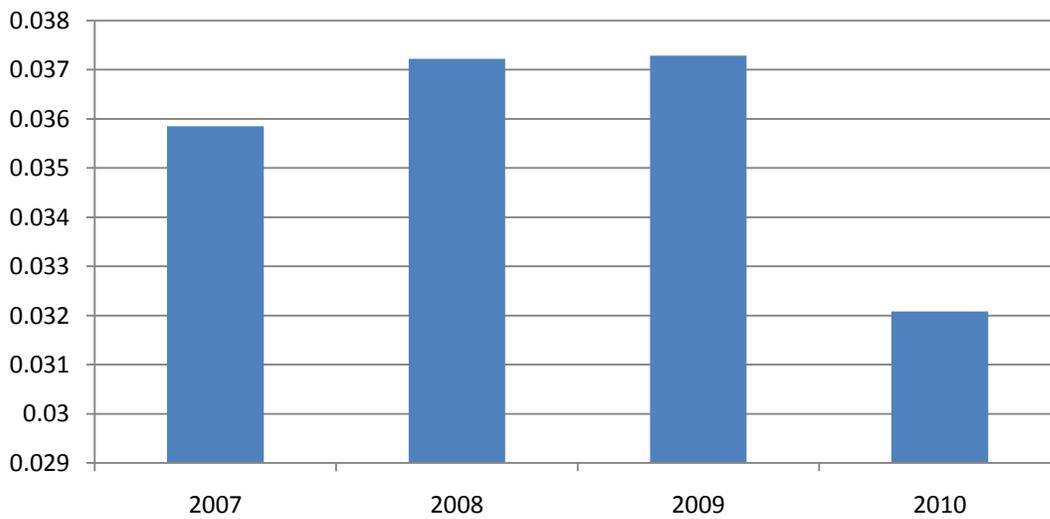


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 43

Proporción de la Población que Cree que los Políticos se Preocupan de la Población

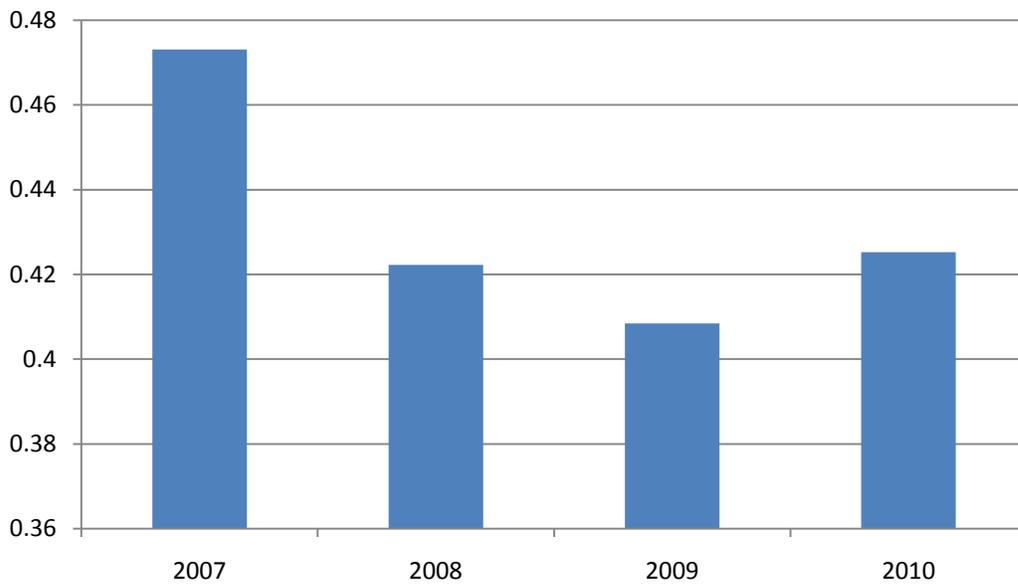


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 44

Proporción de la Población que Cree que los Políticos no Cumplen lo que Prometen

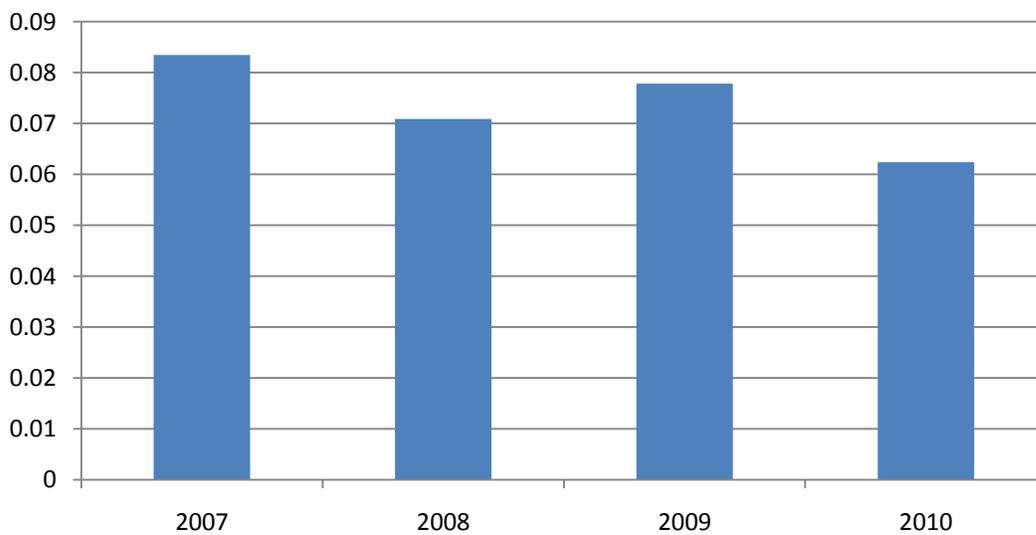


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 45

Proporción de la Población que Cree que los Políticos no son Capaces/Preparados

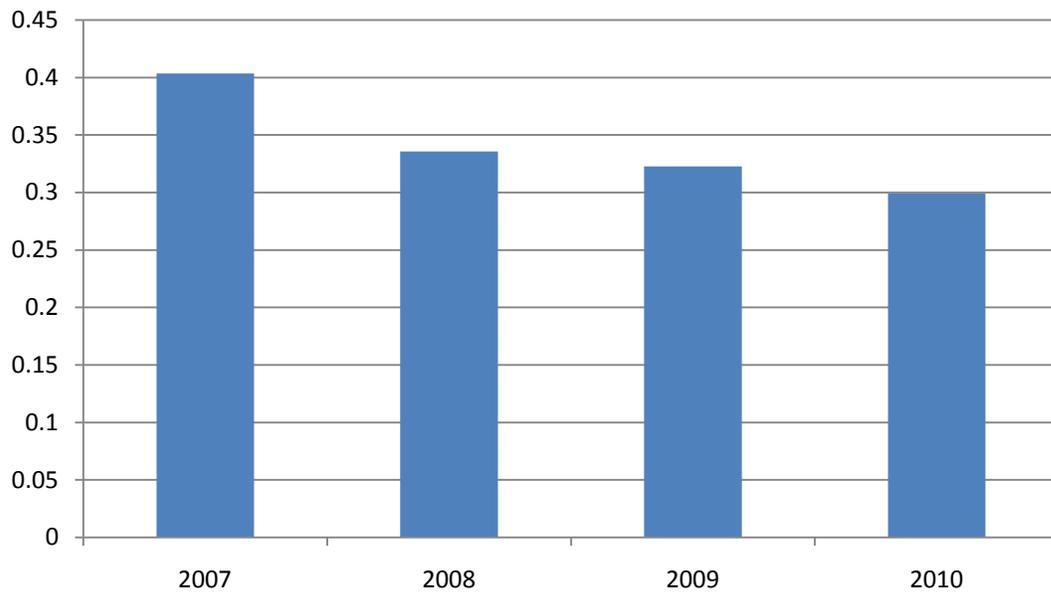


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 46

Proporción de la Población que Cree que los Políticos Trabajan para su Beneficio Personal

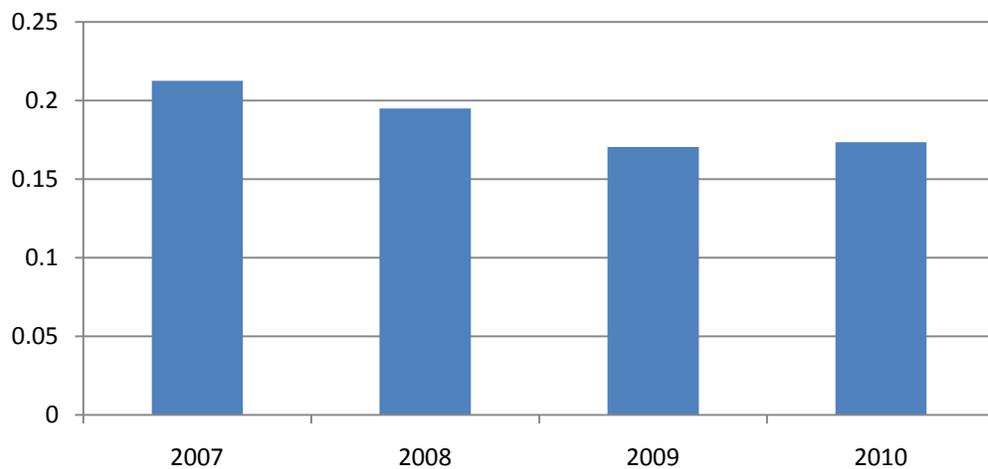


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 47

Proporción de la Población que Cree que los Políticos son Corruptos

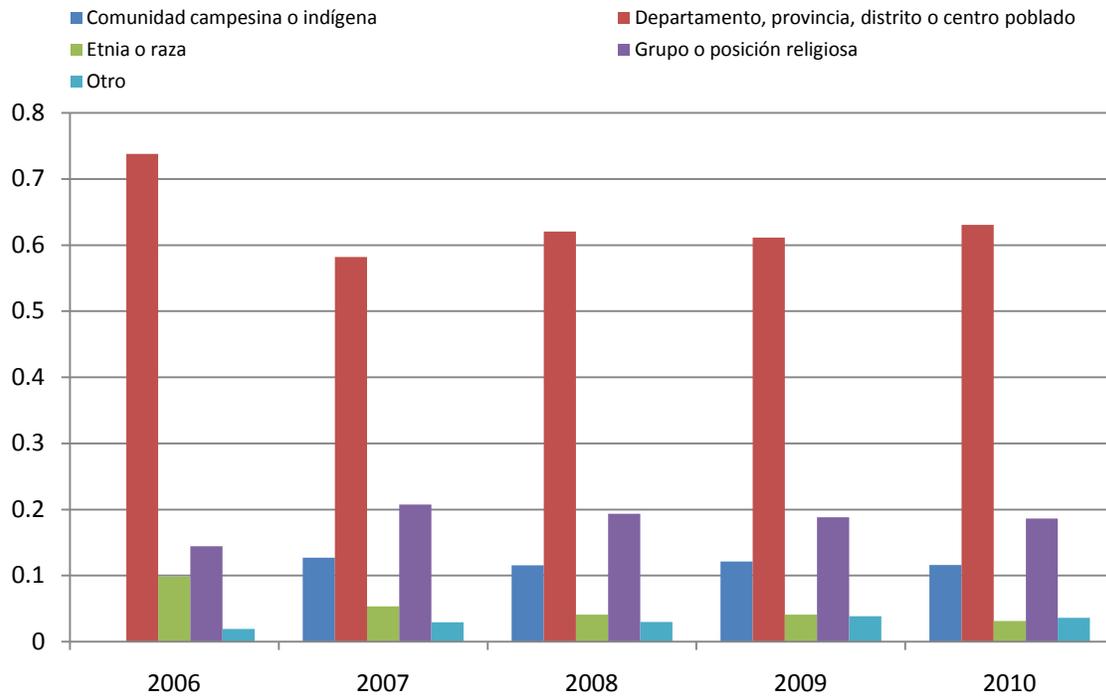


Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Figura 48

Grupo con el que se Identifica la Población



Elaboración Propia.

Fuente: INEI

Anexo II. Cooperación No Reembolsable. Relación de Proyectos de la Cooperación con Incidencia en la Gobernanza

| Año | Nombre Del Proyecto | Moneda | Monto | Fuente de Financiamiento | Objetivo | Región o provincia | Entidad Ejecutora | Contraparte | Período | Web |
|------|---|--------|--------------|---|--|-------------------------|--|-------------|-----------|---|
| 2008 | Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática - Perú | USD | 1,702,290.00 | Gobierno Vasco (España) | Informar y organizar a la ciudadanía para lograr el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil organizada en espacios de coordinación y concertación, creados en el proceso de descentralización y fortalecimiento de los espacios de concertación sociedad civil-estado. | Piura, Cuzco y Moquegua | ONGD Asociación Jesús Obrero, ONGD Centro de Investigación y Promoción del Campesinados, ONGD Asociación centro de educación organización y promoción del campesinado. | | 2008-2010 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2340&anno=2008 |
| 2008 | EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | USD | 220,021.22 | Fundación Alboan en un inicio y Gobierno Vasco (España) y Contrapartida Nacional (en efectivo) el 2009. | Capacitar, asesorar líderes y autoridades. Promover articulación y encuentros de Organizaciones que mejoren su aporte en promover espacios de concertación y generación de políticas públicas. | Moquegua | ONGD ASOCIACION CENTRO DE EDUCACION ORGANIZACION Y PROMOCION DEL DESARROLLO ILO | | 2008-2009 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=3525&anno=2008 |
| 2008 | INVESTIGACIÓN EN GOBERNANZA Y SISTEMAS DE SALUD EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SÍNTESIS Y PREVISIÓN. | USD | 22,860.99 | International development research center (Canadá) | Comparar y sistematizar los diferentes enfoques de gobernanza Desarrollar las bases conceptuales y explorar diversas asociaciones institucionales para enriquecer el debate en la puesta en práctica de políticas públicas. | Lima | Grupo de Análisis para el desarrollo | | 2008 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2968&anno=2008 |
| 2008 | MEJORA DE LAS OPORTUNIDADES DE VIDA BUENA CON LA PRACTICA DE SUS DERECHOS EN GOBERNANZA Y LA DINAMIZ | USD | 44,719.57 | Fundación Ayuda en Acción - España (España) | Conformación y desarrollo de una cadena productiva y comercializadora de palto. - Construcción de un canal de riego - Capacitación y asesoramiento a funcionarios públicos en normatividad, gestión revisión y actualización de los instrumentos para la administración. Esto con el fin de promover el desarrollo económico y social a través del fortalecimiento de las redes sociales y de la gobernabilidad democrática. | Arequipa | Asociación para el desarrollo integral de las comunidades del sur | | 2008 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=2887&anno=2008 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Moneda | Monto | Fuente de Financiamiento | Objetivo | Región o provincia | Entidad Ejecutora | Contraparte | Período | Web |
|------|---|--------|--------------|---|---|--------------------|--|-------------|-----------|---|
| 2009 | ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL, LA BUENA GOBERNANZA Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN EL DISTRITO DE SANTIAGO DE LUCANAMARCA, AYACUCHO. | USD | 374,218.29 | COMISION EUROPEA (Unión Europea) y Contrapartida Nacional | Santiago de Lucanamarca es un distrito referente a nivel nacional que funciona de manera organizada y democrática, encaminado hacia su desarrollo. | Ayacucho | COMISION DE DERECHOS HUMANOS | | 2009-2012 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7574&anno=2009 |
| 2009 | Modernización del estado y buena gobernanza | USD | 5,309,683.00 | Comisión Europea (Unión Europea) | Mejorar los instrumentos de planificación, programación, seguimiento y control de la calidad del gasto y de la inversión pública. Contribuir a la modernización del estado para lograr que sea instrumento de la cohesión social. | Lima | MEF | | 2008-2012 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7598&anno=2009 |
| 2010 | CONCERTACION ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNOS LOCALES PARA MEJORAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMATICO EN EL CALLEJON DE HUAYLAS, ANCASH. | USD | 192,524.00 | KATHOLISCHE ZENTRALSTELLE FUR ENTWICKLUNGSHILFE E.V. (Alemania) y contrapartida nacional. | CONCERTACION ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNOS LOCALES PARA MEJORAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMATICO EN EL CALLEJON DE HUAYLAS, ANCASH. | Ancash | CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION | | 2010-2013 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10102&anno=2010 |
| 2010 | FORTALECIENDO CAPACIDADES DE GOBERNANZA, CIUDADANÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS MICROCUENCAS MARINO Y SILCÓN-ABANCAY, APURÍMAC-PERÚ | USD | 64,489.00 | DKA (Austria) | Contribuir a la consolidación de una ciudadanía responsable y la generación de principios para un buen gobierno local, que promuevan la democracia y el respeto a los derechos humanos que permitan afianzar la gestión social de los recursos naturales. | Apurímac | INSTITUTO DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE (ONGD) | | 2010-2012 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=9776&anno=2010 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|--|---|-----------|--------|------------|-------------------------------------|---|---|
| 2008 | APORTE AL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA LOCAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS | INSTITUTO DE PROMOCION Y EDUCACION POPULAR - IPEP (ONGD) | Ciudadanos y ciudadanas capacitados/as en derechos humanos promueven, participan y concertan la vigencia de derechos fundamentales en la gestión pública de los distritos de la Cuenca del Valle de Nepeña. | 2008-2009 | USD | 15,000.00 | Ancash | CAFOD SECCION AMERICA LATINA (Indonesia) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIn tervencion=996&anno=2008 |
| 2008 | CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE PROPUESTAS REGIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN EL PERÚ | INSTITUTO DE PROMOCION PARA LA GESTION DEL AGUA (ONGD) | Generar propuestas regionales concertadas con visión de aplicación nacional, para el desarrollo, la protección, el manejo y la gestión integrada del agua, y el fortalecimiento de la Autoridad de Aguas, en lo técnico, institucional y normativo. | 2005-2008 | USD | 346,665.42 | Lambayeque, Lima, Piura y Cajamarca | ICCO (Holanda) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIn tervencion=823&anno=2008 |
| 2008 | DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD DESDE LA SOCIEDAD CIVIL | ASOCIACION PARA EL DESARROLLO LOCAL (ONGD) | ASODEL promueve procesos de articulacion de demandas de los sectores sociales menos favorecidos, de caserios y centros poblados, con los espacios de concertacion y de gobierno de la provincia de Cajamarca y distritos de Cajamarca. | 2005-2008 | USD | 358,195.00 | Cajamarca | SERVICIO DE LAS IGLESIAS EVANGELICAS EN ALEMANIA PARA EL DESARROLLO - EVANGELISCHER ENTWICKLUNGSDIENTS E. V. (Alemania) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIn tervencion=619&anno=2008 |
| 2008 | DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LIDERES SOCIALES Y AUTORIDADES LOCALES PARA FORTALECER LA GESTION CONCERTADA Y LA GOBERNABILIDAD | CENTRO DE INVESTIGACION Y CAPACITACION CAMPESINA (ONGD) | Sociedad civil y autoridades locales concertan la planificación y gestión del desarrollo local y fortalecen la gobernabilidad democrática. | 2007-2009 | USD | 77,717.76 | Apurimac | DEVELOPMENT AND PEACE (Canada) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIn tervencion=951&anno=2008 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|--|---|--|-----------|--------|--------------|---------------------------------|---|---|
| 2008 | ESCUELA DE GOBERNABILIDAD PARA EL SUR ANDINO PERUANO CUSCO Y PUNO PERU | CENTRO DE EDUCACION Y COMUNICACION GUAMAN POMA DE AYALA (ONGD) | Contribuir al fortalecimiento de capacidades de gestión de las administraciones municipales en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales, dentro del marco del proceso de descentralización peruano. | 2006-2009 | USD | 534,813.18 | Cusco | AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO - AECID, COMUNIDAD AUTONOMA DE LA REGION DE MURCIA (CARM), FONS CATALA DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT, FUNDACION SOCIAL UNIVERSAL (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in/st/reporte_2008.php?IDIntervencion=1658&anno=2008 |
| 2008 | FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y PROMOCION DE LA GOBERNABILIDAD PARA GOBIERNOS LOCALES | INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE (ENIEX) | Promover la gobernabilidad en el ámbito de los gobiernos locales. mediante el fortalecimiento de capacidades de gestión, el uso de mecanismos de rendición de cuentas, la promoción del desarrollo y el adecuado manejo de conflictos. | 2007-2008 | USD | 180,000.00 | Arequipa, Lima, Ica y Cajamarca | THE NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY (NED) (Estados Unidos) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in/st/reporte_2008.php?IDIntervencion=1351&anno=2008 |
| 2008 | FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO LOCAL | CENTRO DE INVESTIGACION, DOCUMENTACION, EDUCACION, ASESORIA Y SERVICIOS. | Se ha contribuido a la democratización del proceso de descentralización y a la gestión del desarrollo local, con prácticas de buen gobierno en el Corredor Económico Crisnejas. | 2005-2008 | USD | 86,241.00 | Cajamarca | LUTHERAN WORLD RELIEF - ALEMANIA | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in/st/reporte_2008.php?IDIntervencion=928&anno=2008 |
| 2008 | FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD Y PROMOCION DE LA ECONOMIA LOCAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS | VETERINAIRES SANS FRONTIERES - CENTRE INTERNATIONAL DE COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (VSF-CICDA) (ENIEX), INSTITUTO INTEGRAL DE DESARROLLO COMUNAL, CENTRO DE DESARROLLO INTEGRAL DE COMUNIDADES y ORGANISMO NO GUBERNAMENTAL ATIYPAO. | Mejorar las condiciones para la implementación de políticas de desarrollo productivo agropecuario que fomenten el desarrollo sostenible de la región Huancavelica. | 2008-2010 | USD | 1,336,897.00 | Huancavelica | COMISION EUROPEA (1'215,361.00 en 2008) y en el 2009 una contrapartida nacional con 121,536.00 | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in/st/reporte_2008.php?IDIntervencion=2798&anno=2008 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|---|---|-----------|--------|------------|---|--|---|
| 2008 | FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN LOS DISTRITOS DE LA COIPA PROVINCIA DE SAN IGNACIO Y SAN JOSE DEL ALTO Y HUABAL EN JAEN | CARITAS JAEN | Contribuir a la formulación e implementación de propuestas que promuevan el desarrollo sostenible en la Cuenca Tabaconas (San Ignacio y Jaén), de tal manera que los actores asuman un rol protagónico en la construcción de su desarrollo. | 2006-2009 | USD | 303,666.00 | Cajamarca | SECOURS CATHOLIQUE(CARITAS FRANCIA) y CARITAS ESPAÑOLA | http://www.apci.gob.pe/busqueda_institucionales/est/reportes/2008.php?IDIntervencion=603&anno=2008 |
| 2008 | FORTALECIMIENTO DEL IPROGA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE PROPUESTAS REGIONALES DE GOBERNABILIDAD DEL AGUA | INSTITUTO DE PROMOCION PARA LA GESTION DEL AGUA | Contribuir a la mejor gestión del agua, promoviendo la concertación de propuestas, acciones y el interaprendizaje entre actores del Estado, usuarios, empresas de servicios, académicos, consultores y ONGs, hombres y mujeres. | 2008-2009 | USD | 133,560.92 | Arequipa, Lima, Lambayeque, Cajamarca, Piura, Ayacucho, Apurimac y Huancavelica | ICCO (HOLANDA) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_institucionales/est/reportes/2008.php?IDIntervencion=973&anno=2008 |
| 2008 | FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA DEL TERRITORIO EN EL VALLE JEQUETEPEQUE | CONSORCIO INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO Y TERRITORIAL ANTONIO RAYMONDI | Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la Región La Libertad. | 2008-2009 | USD | 130,127.00 | La Libertad | GOBIERNO VASCO (España) y Contrapartida Nacional (En Efectivo) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_institucionales/est/reportes/2008.php?IDIntervencion=2936&anno=2008 |
| 2008 | GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, INSTITUCIONALIDAD Y DESARROLLO TERRITORIAL EN AYACUCHO, CAJAMARCA Y PUNO | ASOCIACION SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES | El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los ámbitos regionales y del proceso de descentralización. | 2008-2008 | USD | 150,000.00 | Ayacucho, Cajamarca y Puno | OPEN SOCIETY INSTITUTE OSI (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_institucionales/est/reportes/2008.php?IDIntervencion=1038&anno=2008 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|---|---|-----------|--------|--------------|---|---|---|
| 2008 | GOBERNABILIDAD EN LOS ANDES | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC | Contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y Sociedad Civil, que coadyuven a la descentralización del país y la lucha contra la pobreza. | 2008-2009 | USD | 130,000.00 | Apurímac y Puno | CARE UK (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=775&anno=2008 |
| 2008 | GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION CIUDADANA PARA EL DESARROLLO LOCAL | FOMENTO DE LA VIDA | Actores locales empoderados para una conducción eficiente, inclusiva y transparente del desarrollo local en el Área Sur de Lima Metropolitana. | 2005-2008 | USD | 911,822.00 | Lima | NOVIB OXFAM NETHERLANDS (Holanda) y SERVICIO DE LAS IGLESIAS EVANGELICAS EN ALEMANIA PARA EL DESARROLLO - EVANGELISCHER ENTWICKLUNGSDIENTS E. V. (Alemania) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=640&anno=2008 |
| 2008 | GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA | ASOCIACION BENEFICA PRISMA | Consolidar el proceso de descentralización a través del fortalecimiento de la institucionalidad local. | 2008-2013 | USD | 8,899,494.00 | Piura, Ayacucho, Apurímac, Amazonas, Ancash, Cajamarca, San Martín, Loreto, Cusco, Puno, Huancavelica, Huanuco, Junín y Pasco | DEPARTAMENTO DE DESARROLLO DEL GOBIERNO BRITANICO-DFID (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=3243&anno=2008 |
| 2008 | GOBERNABILIDAD, MINERIA Y GESTION DE RIESGOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA REGION CAJAMARCA | GRUPO DE FORMACION E INTERVENCION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE | Se ha contribuido a la gobernabilidad ambiental regional, mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas y el empoderamiento de actores sociales desde el enfoque de ejercicio de derechos y gestión de riesgos. | 2007-2008 | USD | 41,000.00 | Cajamarca | OAI (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=1998&anno=2008 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|--|--|---|-----------|--------|------------|-------------------------|--|---|
| 2008 | GOBERNABILIDAD, MINERIA Y GESTION DE RIESGOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA REGION CAJAMARCA II | GRUPO DE FORMACION E INTERVENCION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE | Contribuir a la gobernabilidad ambiental regional en Cajamarca, mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas y el empoderamiento de actores sociales desde el enfoque de ejercicio de derechos y gestión de riesgos. | 2008-2008 | USD | 45,000.00 | Cajamarca | OAI (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=3903&anno=2008 |
| 2008 | GRUPO TEMÁTICO DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA | ASOCIACION SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES | Fortalecer espacios y procesos de articulación interregional, en base a la construcción de agendas descentralistas macro regionales | 2008-2008 | USD | 10,000.00 | Ica Lima y Cusco | (Suecia) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=1035&anno=2008 |
| 2008 | INCIDENCIA POLITICA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA ECOLOGICA | CENTRO DE INVESTIGACION, DOCUMENTACION, EDUCACION, ASESORIA Y SERVICIOS. | Red Perú es un espacio asociativo y movimiento ciudadano activo que sostiene y logra avances normativos y de modelos de gestión para la institucionalización de democracia participativa en sistema político del Perú. | 2006-2008 | USD | 587,159.00 | Lima, Piura y Cajamarca | ICCO (Holanda) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=570&anno=2008 |
| 2008 | MUJERES AUTORIDADES Y LIDERESAS RURALES APORTANDO A LA GOBERNABILIDAD EQUITATIVA EN LA MANCOMUNIDAD | CENTRO ECUMENICO DE PROMOCION Y ACCION SOCIAL NORTE | Organizaciones de sociedad civil, autoridades y funcionarios de los gobiernos subnacionales de la Macro Región Norte, concertadamente implementan acciones para fortalecer el proceso de desarrollo económico local, vigilancia, incidencia; y gestión pública. | 2008-2008 | USD | 71,048.00 | Piura y Cajamarca | EMBAJADA DEL REINO DE LOS PAISES BAJOS - HOLANDA | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=3246&anno=2008 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|--|--|--|-----------|--------|--------------|--------------------------|--|---|
| 2008 | PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS MINEROS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. (J) | COOPERACION - ACCION SOLIDARIA PARA EL DESARROLLO | Favorecer procesos que aseguren el equilibrio ambiental, económico y social en zonas de influencia de operaciones mineras, contribuyendo al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local, regional y nacional. | 2008-2009 | USD | 307,937.59 | Junin, Cajamarca y Piura | GOBIERNO VASCO (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=1667&anno=2008 |
| 2008 | PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN OCHO PROVINCIAS DEL SUR DEL PERÚ | CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCION DEL DESARROLLO | Territorios rurales en pobreza se desarrollan de manera sostenible y consolidan la gobernabilidad democrática. | 2008-2011 | USD | 2,738,965.86 | Arequipa | SERVICIO DE LAS IGLESIAS EVANGELICAS EN ALEMANIA PARA EL DESARROLLO - EVANGELISCHER ENTWICKLUNGSDIENTS E. V. (Alemania) y Contrapartida Nacional (En efectivo) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=2740&anno=2008 |
| 2008 | PROYECTO MINERIA. GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE MITIGACION DE CONFLICTOS EN EL SECTOR | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC | El proyecto tenía como fin contribuir a la estabilidad social, la inversión privada y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país, en el marco del desarrollo sostenible. | 2006-2008 | USD | 200,000.00 | Piura y Apurímac | AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL(USAID) (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=1884&anno=2008 |
| 2008 | SENTANDO BASES PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO | ASOCIACION AURORA VIVAR | Contribuir al desarrollo de procesos de vigilancia ciudadana para la implementación de los planes regionales de igualdad de oportunidades-PRIOS por los gobiernos regionales de Pasco, Ica y la Libertad. | 2008-2009 | USD | 62,873.17 | Ica, La Libertad y Pasco | (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6214&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | |
|------|---|--|---|-----------|--------|------------|--------------------|--|---|
| 2009 | FORTALECIENDO ESPACIOS DE CONCERTACION Y GOBERNABILIDAD LOCAL ANCHONGA, YAULI Y PAUCARA EN LAS PROVINCIAS DE ANGARAES, HUANCVELICA Y ACOBAMBA | CENTRO DE DESARROLLO ANDINO "SISAY" | Se han mejorado las condiciones de gobernabilidad y las capacidades de negociación para el desarrollo local en tres distritos rurales del departamento de Huancavelica. | 2009-2010 | USD | 109,038.20 | Huancavelica | Asociación Madre Coraje (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7088&anno=2009 |
| 2009 | CONSTRUYENDO GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO ECONOMICO EN LA ZONA DE PRESENCIA DE COTABAMBAS, REGION APU | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC (ENIEX) | Reducción de la desigualdad y tensiones alrededor de las operaciones de las minas, desarrollando actividades económicas sustentables desvinculadas de la minería. | 2009-2011 | USD | 120,197.00 | Apurimac | CARE UK (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6170&anno=2009 |
| 2009 | ESCUELA DE GOBERNABILIDAD EN LOCALIDADES RURALES DEL SUR ANDINO PERUANO | CENTRO DE EDUCACION Y COMUNICACION GUAMAN POMA DE AYALA | Contribuir al fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática de los espacios locales en el marco de la descentralización y lucha contra la pobreza. | 2009-2010 | USD | 38,080.94 | Cusco | FONS CATALA DE COOPERACIÓN AL DESENVOLUPAMENT (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6133&anno=2009 |
| 2009 | ESCUELA DE GOBERNABILIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN EL SUR ANDINO | CENTRO DE EDUCACION Y COMUNICACION GUAMAN POMA DE AYALA | Municipalidades tienen una adecuada gestión del gobierno y del desarrollo local | 2009-2009 | USD | 196,623.85 | Cusco | FUNDACION SOCIAL UNIVERSAL (España) y Contrapartida Nacional (En efectivo) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6132&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|---|--|-----------|--------|------------|--|---|---|
| 2009 | FORTALECIENDO LA GOVERNABILIDAD: GOBIERNOS REGIONALES CON MAYOR CAPACIDAD DE GESTIÓN TRANSPARENTE | TRANSPARENCIA | Promover el fortalecimiento de una gestión pública transparente y participativa en el nivel regional. | 2009-2011 | USD | 203,553.30 | Piura, Huancavelica y Junin | COMISION EUROPEA (Unión Europea) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6793&anno=2009 |
| 2009 | FORTALECIMIENTO DE ESPACIOS DE CONCERTACIÓN PARA LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA LOCAL | CENTRO DE INVESTIGACION Y PROMOCION DEL CAMPESINADO | Promover y fortalecer instancias de participación y concertación (sociedad civil y gobiernos locales) para diseñar e impulsar procesos que promuevan la democratización, la eficiencia y transparencia en la gestión del desarrollo local en los municipios. | 2009-2010 | USD | 163,917.77 | Piura | DIPUTACION FORAL DE GIPUZCOA (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7105&anno=2009 |
| 2009 | FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE GOVERNABILIDAD - OBSERVATORIO | JURADO NACIONAL DE ELECCIONES | CONTRIBUIR A MEJORAR LAS CONDICIONES DE GOVERNABILIDAD EN TODAS LAS CIRCUNSCRIPCIONES DISTRIALES, PROVINCIALES Y REGIONALES DEL PERÚ. | 2009-2010 | USD | 223,302.44 | Amazonas, Ancash, Apurimac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martin, Tacna, Tumbes, Ucayali. | GENERALITAT VALENCIANA (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=515&anno=2009 |
| 2009 | FORTALECIMIENTO DE LA PROPUESTA INSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN INCLUSIVA Y LA GOVERNABILIDAD | INSTITUTO DE FOMENTO DE UNA EDUCACION DE CALIDAD | Contribuir al desarrollo de capacidades y habilidades para promover una educación de calidad, inclusiva y pertinente, basada en la interculturalidad, en instancias de participación local y regional en las zonas de pobreza del país. | 2009-2009 | USD | 203,441.24 | Lima, Huancavelica y Junín | LIECHTENSTEINISCHER ENTWICKLUNGS DIENST (Liechtenstein) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=5857&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|--|---|---|-----------|--------|------------|---------------------------|---|---|
| 2009 | FORTALECIMIENTO DE LOS ESPACIOS DE CONCERTACION, RENDICION DE CUENTAS Y VIGILANCIA CIUDADANA COMO BASE FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD EN LAS PROVINCIAS DE ABANCAY Y AYMARAES DE LA REGION APURIMAC | CENTRO DE INVESTIGACION Y CAPACITACION CAMPESINA | Contribuir al avance concertado en la gobernabilidad, democracia y ciudadanía en los diversos procesos de gestión del desarrollo local en Apurímac. | 2009-2010 | USD | 45,256.20 | Apurimac | AYUNTAMIENTO RIVAS VACIAMADRID (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=8231&anno=2009 |
| 2009 | GOBERNABILIDAD EN LOS ANDES II | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC | Contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre estado y sociedad civil, que logren procesos de gobernabilidad y descentralización que apuntenj efectivamente en la lucha contra la pobreza y hacia el cumplimiento de los objetivos del milenio. | 2009-2011 | USD | 257,824.00 | Apurimac y Puno | CARE UK (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=5587&anno=2009 |
| 2009 | GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO DE ACTIVIDADES MINERAS EN CAJAMARCA - PERÚ | GRUPO DE FORMACION E INTERVENCION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE | Se ha contribuido a la gobernabilidad ambiental regional, mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas y el empoderamiento de actores sociales desde el enfoque de ejercicio de derechos y gestión de riesgos. | 2009-2009 | USD | 59,000.00 | Cajamarca | OAI (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7130&anno=2009 |
| 2009 | GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION SOCIAL EN EDUCACION INTERCULTURAL BILINGÜE EN BOLIVIA,ECUADOR Y PERU | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC | Aumentar la capacidad de incidencia política de actores sociales indígenas y de instituciones para promover e implementar políticas públicas de EIB con pertinencia y calidad que contribuyan a la gobernabilidad democrática. | 2009-2010 | USD | 30,858.00 | Ancash, Cajamarca y Puno. | CARE UK (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=5843&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|--|--|-----------|--------|--------------|--|--|---|
| 2009 | INCIDENCIA POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL CON PERFIL | CENTRO DE INVESTIGACION, DOCUMENTACION, EDUCACION, ASESORIA Y SERVICIOS. | Contribuir a la gobernabilidad territorial democrática y descentralizada del Perú, sustentada en ciudadanía activa, con capacidad de incidencia pública y de gestión del desarrollo, en el marco del Acuerdo Nacional. | 2009-2011 | USD | 525,000.00 | Lima, Piura y Cajamarca | ICCO & KERK IN ACTIE (Holanda) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=4753&anno=2009 |
| 2009 | INFORMACION Y ANALISIS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERU | ASOCIACION SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES | Contribuir a la formación de opinión pública en base a la producción de información de calidad sobre los procesos políticos-sociales, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática en el Perú | 2009-2009 | USD | 21,258.20 | Ayacucho, Cajamarca y Puno | OXFAM (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6691&anno=2009 |
| 2009 | JUVENTUD, PARTICIPACIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA | CENTRO DE INVESTIGACION Y PROMOCION DEL CAMPESINADO | Fortalecer la participación protagónica de la juventud en los espacios de toma de decisiones y de gestión del desarrollo. | 2009-2010 | USD | 163,761.79 | Piura | FUNDACION ALBOAN (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7381&anno=2009 |
| 2009 | JUVENTUD, PARTICIPACIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA (2) | ENCUENTROS, CASA DE LA JUVENTUD | Contribuir a alcanzar la gobernabilidad democrática fortaleciendo capacidades y desarrollando oportunidades para la participación ciudadana de las y los jóvenes en el Perú. | 2009-2011 | USD | 1,227,313.78 | Cusco, La Libertad, Lima, Moquegua y Piura | GOBIERNO DE NAVARRA (España) y FUNDACION ALBOAN (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7027&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|--|--|--|-----------|--------|--------------|--------------------------------|--------------------|---|
| 2009 | LA MINERIA Y LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA (B) | COOPERACION - ACCION SOLIDARIA PARA EL DESARROLLO | Contribuir al respeto irrestricto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y al mismo tiempo al desarrollo sostenible en las zonas de influencia de la actividad minera. | 2009-2009 | USD | 66,972.50 | Junin, Apurimac, Cusco y Piura | 11.11.11 (Bélgica) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=5339&anno=2009 |
| 2009 | MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD Y HABITABILIDAD EN LOS SECTORES POPULARES DE LA MACRO ZONA OESTE DE LA CIUDAD DE CUSCO | CENTRO DE EDUCACION Y COMUNICACION GUAMAN POMA DE AYALA | Calidad de vida de las personas que habitan en la zona oeste de la ciudad del Cusco mejorada | 2009-2010 | USD | 1,435,517.93 | Cusco | PETJADES (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=6592&anno=2009 |
| 2009 | PARTICIPACION DE PUEBLOS INDIGENAS EN PROCESO DE DESCENTRALIZACION, GESTION LOCAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA INTERCULTURAL. | ASOCIACION INDIGENA PARA EL DESARROLLO DE NUESTROS PUEBLOS | Fortalecer LOS SISTEMAS DE PARTICIPACION DE PUEBLOS INDIGENAS QUE ASEGUREN LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA INTERCULTURAL Y LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA. | 2009-2010 | USD | 68,329.17 | Huancavelica | IBIS (Dinamarca) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=6582&anno=2009 |
| 2009 | PARTICIPACION DE PUEBLOS INDIGENAS EN PROCESOS DE DESCENTRALIZACION, GESTION LOCAL Y GOBERNABILIDAD | CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES ANDINOS BARTOLOME DE LAS CASAS | CONTRIBUIR A FORTALECER LOS SISTEMAS DE PARTICIPACION DE PUEBLOS INDIGENAS QUE ASEGUREN DE MEJORAS EN LA CALIDAD DE VIDA Y PROCESOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA INTERCULTURAL | 2009-2010 | USD | 32,886.92 | Puno | IBIS (Dinamarca) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=7318&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|---|--|-----------|--------|------------|---|---|---|
| 2009 | PLAN 2009-2011: CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE PROPUESTAS REGIONALES PARA LA GOVERNABILIDAD DEL AGUA | INSTITUTO DE PROMOCION PARA LA GESTION DEL AGUA | Contribuir a la Gobernabilidad a nivel regional y nacional para que el agua sea gestionada de manera participativa, equitativa, ambientalmente sostenible y descentralizada. | 2009-2011 | USD | 441,615.29 | Lima, Apurimac, Ayacucho y Huancavelica | ICCO & KERK IN ACTIE (Holanda) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=5186&anno=2009 |
| 2009 | PREVENCION Y RESOLUCION DE CONFLICTOS MINEROS PARA LA GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA-BURGOS (Y) | COOPERACION - ACCION SOLIDARIA PARA EL DESARROLLO | FAVORECER PROCESOS QUE ASEGUREN EL EQUILIBRIO AMBIENTAL, ECONÓMICO Y SOCIAL EN ZONAS DE INFLUENCIA DE OPERACIONES MINERAS, CONTRIBUYENDO AL FORTALECIMIENTO DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL. | 2009-2009 | USD | 29,700.00 | Piura | DIPUTACIÓN DE BURGOS (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=5353&anno=2009 |
| 2009 | PROGRAMA DE FORMACION DE LIDERES INDIGENAS EN GOVERNABILIDAD Y POLITICAS PUBLICAS INTERCULTURALES | MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL | PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS PUEBLOS AMAZÓNICOS, ANDINOS PARA FAVORECER LA CAPACITACIÓN DE SUS LÍDERES EN TEMAS DE DERECHOS INDÍGENAS, DE DESARROLLO CON IDENTIDAD, DE GOVERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICA CON UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL. | 2009-2010 | USD | 342,775.86 | Amazonas, Ancash, Apurimac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Ucayali. | CTB (Bélgica) y Contrapartida Nacional | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=6283&anno=2009 |
| 2009 | WILLAY - GOVERNABILIDAD ACOMAYO II | PRACTICAL ACTION | Contribuir al proceso de descentralización, a la mejora de la gobernabilidad democrática local y al fortalecimiento de la gestión de entidades públicas locales (gobiernos municipales, educación y salud) en zonas rurales de Perú. | 2009-2010 | USD | 86,167.08 | Cusco | INGENIERIA SIN FRONTERAS - ASOCIACION PARA EL DESARROLLO (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7316&anno=2009 |
| 2009 | WILLAY - GOVERNABILIDAD SAN PABLO I | PRACTICAL ACTION | Contribuir al proceso de descentralización, a la mejora de la gobernabilidad democrática local y al fortalecimiento de la gestión de entidades públicas locales (gobiernos municipales, educación y salud) en zonas rurales de Perú. | 2009-2010 | USD | 88,553.99 | Cajamarca | INGENIERIA SIN FRONTERAS - ASOCIACION PARA EL DESARROLLO (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/reporte_2008.php?IDIntervencion=7357&anno=2009 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | |
|------|--|---|--|-----------|--------|------------|---|---|---|
| 2010 | CONSOLIDANDO PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL PARA AFIRMAR LA GOBERNABILIDAD EN EL VALLE JEQUETEPEQUE | CONSORCIO INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO Y TERRITORIAL ANTONIO RAYMONDI | Promover el asociativismo municipal como estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales. | 2010-2011 | USD | 318,023.68 | La Libertad | GOBIERNO VASCO (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=1122&anno=2010 |
| 2010 | ESCUELA DE GOBERNABILIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN EL SUR ANDINO PERUANO | CENTRO DE EDUCACION Y COMUNICACION GUAMAN POMA DE AYALA | Autoridades y funcionarios municipales con suficientes capacidades de articulación de proyectos a las prioridades de desarrollo local Funcionarios municipales con capacidades fortalecidas de gestión de la ejecución de proyectos de inversión pública. | 2010-2010 | USD | 56,748.06 | Cusco | FUNDACION SOCIAL UNIVERSAL(España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10583&anno=2010 |
| 2010 | FOMENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL ENTRE ACTORES LABORALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD | INSTITUTO SINDICAL DE COOPERACION AL DESARROLLO | Fortalecida la gobernabilidad en el Perú como consecuencia de la reducción de la conflictividad social y laboral. | 2010-2011 | USD | 270,743.20 | Lambayeque, Lima, Arequipa y San Martín | JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10351&anno=2010 |
| 2010 | FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS SECTORES DE TURISMO Y GASTRONOMÍA DEL VALLE | CENTRO DE EDUCACION Y COMUNICACION GUAMAN POMA DE AYALA | Actores públicos y privados incorporan prácticas de gobernabilidad democrática en la gestión de las actividades turísticas del valle de Cusco. | 2010-2011 | USD | 113,030.99 | Cusco | SOLIDARIDAD INTERNACIONAL DE VALENCIA (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10578&anno=2010 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|---|--|---|-----------|--------|------------|--|---|---|
| 2010 | FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN LOS DISTRITOS DE LA COIPA. | CARITAS JAEN | Contribuir a la construcción de ciudadanía para fortalecer gobernabilidad democrática y ambiental en los gobiernos locales. | 2010-2012 | USD | 192,706.00 | Cajamarca | SECOURS CATHOLIQUE(CARITAS FRANCIA) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/report_e_2008.php?IDIntervencion=10279&anno=2010 |
| 2010 | FORTALECIMIENTO DE LA SALUD MATERNA, SALUD NEONATAL Y DE LA GOBERNABILIDAD EN SALUD | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC | Contribuir en la reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal en el Perú | 2010-2011 | USD | 82,200.00 | Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Puno | CARE (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/report_e_2008.php?IDIntervencion=9845&anno=2010 |
| 2010 | GESTION DE CONFLICTOS, PROCESOS REGIONALES T GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN EL CONTEXTO ELECTORAL Y POST ELECTORAL PERUANO | ASOCIACION SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES | Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el Perú. | 2010-2012 | USD | 515,000.00 | Lima, Ayacucho, Cajamarca y Puno | FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE (EEUU) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/report_e_2008.php?IDIntervencion=10283&anno=2010 |
| 2010 | GOBERNABILIDAD MUNICIPAL DE AGUA EN LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPALIDADES AMSAT - ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA CUENCA DEL RÍO SANTO TOMÁS | PRACTICAL ACTION | Construcción participativa y concertada de una propuesta de política local municipal que se enfoque en la gestión integrada del agua, con cuidado de lo técnico y el marco normativo regional y nacional. | 2010-2010 | USD | 6,757.00 | Apurímac y Cusco | DEUTSCHER ENTWICKLUNGSDIENST/SERVICIO ALEMÁN DE COOPERACIÓN SOCIAL TÉCNICA (DED) (Alemania) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_in st/report_e_2008.php?IDIntervencion=9600&anno=2010 |

| Año | Nombre Del Proyecto | Entidad Ejecutora | Descripción | Período | Moneda | Monto | Región o provincia | Proveedor | WEB |
|------|--|---|---|-----------|--------|--------------|---|---|---|
| 2010 | INICIATIVA DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN EN GOBERNABILIDAD | COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE INC | Estudiar el impacto de la intervención de CARE Perú en materia de gobernabilidad a través de la perspectiva de sus contrapartes, generando un proceso de reflexión sobre el trabajo desarrollado y los compromisos de acción. | 2010-2011 | USD | 40,688.57 | Puno | CARE UK (Reino Unido) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=9442&anno=2010 |
| 2010 | LA MINERIA, LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA (B) | COOPERACION - ACCION SOLIDARIA PARA EL DESARROLLO | Fortalacer las capacidades de las autoridades locales, comunidades campesinas, organizaciones de mujeres y jóvenes para defender sus derechos entorno a las actividades mineras. | 2010-2010 | USD | 65,975.00 | Lima | 11.11.11 (Bélgica) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=9933&anno=2010 |
| 2010 | PROMOVIENDO ACUERDOS DE GOBERNABILIDAD LOCAL EN LOS DISTRITOS DEL CIRCUITO MOCHICA DEL DEPARTAMENTO | ASOCIACION PROMOCION Y CAPACITACION PARA EL DESARROLLO | Organizaciones políticas y sociales fomentan acuerdos de gobernabilidad local para el desarrollo de sus distritos. | 2010-2010 | USD | 6,763.97 | Lambayeque | DEUTSCHER ENTWICKLUNGSDIENST/SERVICIO ALEMÁN DE COOPERACIÓN SOCIAL TÉCNICA (DED) (Alemania) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=11201&anno=2010 |
| 2010 | PROMOVIENDO LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL EN LAS MUNICIPALIDADES DEL CORREDOR ECONÓMICO CRISNEJAS. | GRUPO DE FORMACION E INTERVENCION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE | Creación de un espacio de participación de los actores sociales para la generación de políticas ambientales locales. | 2010-2011 | USD | 29,289.45 | Cajamarca | FONS CATALA DE COOPERACIÓN AL DESENVOLUPAMENT (España) | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=11416&anno=2010 |
| 2010 | PROMOVIENDO LA GOBERNABILIDAD EN GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS ATRAVES DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL | GRUPO PROPUESTA CIUDADANA | Mejora de la gobernanza y transparencia de gobiernos subnacionales de 7 regiones colabora a hacer más eficiente la provisión de servicios, a renovar la confianza ciudadana en el régimen democrático y a fortalecer la descentralización del Estado. | 2010-2012 | USD | 2,843,492.00 | Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Loreto, San Martín, Cusco, Junín y Ucayali | AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL(USAID) (EEUU) y Contrapartida Nacional | http://www.apci.gob.pe/busqueda_inst/reporte_2008.php?IDIntervencion=10084&anno=2010 |

Anexo III. Relación de Proyectos Internacionales que han Apoyado el Movimiento de Centros Rurales de Formación en Alternancia

| Nº | Nombre del Proyecto | Región | CRFA involucrados | Financiador | Rubros Financiados | Duración | Periodo | Estado |
|----|--|---|--|--|---|----------|-----------------------------------|-----------|
| 1 | Construcción CRFA Catac Ccaos | Piura | CRFA Catac Ccaos | PROPERÚ - Ayuntamiento Las Rozas y Rivas Vacía | Construcción y adecuaciones | 10 meses | Junio 2004 a marzo 2005 | Concluido |
| 2 | Construcción y Rehabilitación CRFA Catac Ccaos | Piura | CRFA Catac Ccaos | PROPERÚ - Gobierno de Navarra | Construcción y adecuaciones | 3 meses | Enero a marzo 2005 | Concluido |
| 3 | Promoción rural a través de la formación técnica de jóvenes en la provincia Mariscal Cáceres - Región San Martín | San Martín | Cayena y Santa Martha | Dip. de Córdoba - UNEFA | Actividades de formación, equipamiento, sueldo de coordinador | 12 meses | Octubre 2005 a septiembre de 2006 | Concluido |
| 4 | Atención a los Centros Rurales de Formación en Alternancia impulsados por ProRural en el Perú | Todas las Zonas | Todos los CRFA | CODESPA - Patronato de Cataluña | Sueldos monitores | 12 meses | Diciembre 2005 a enero 2006 | Concluido |
| 5 | Propuesta de ejecución de Apoyo a la Implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia de la Sierra sur del Perú | Cusco y Apurímac | Todos los CRFAs de la Zona Sur: Cusco (7) y Apurímac (6) | Patronato Codespa - FUNDACIÓN CODESPA | Equipamiento y Gastos de la Oficina Central | 10 meses | Junio 2006 a marzo 2007 | Concluido |
| 6 | Promoción rural a través de la formación técnica de hijos de agricultores de los departamentos de Huánuco y San Martín | San Martín y Huánuco | Todos los CRFA de la zona | Diputación de Zaragoza - UNEFA | Actividades de formación, equipamiento, pago de sueldo de personal local | 9 meses | Julio 2006 a marzo 2007 | Concluido |
| 7 | Promoción Rural a través de la Formación Técnica de Jóvenes de las Regiones de Cusco-Apurímac | Cusco y Apurímac | CRFA de la Zona | Ayuntamiento de Totana - Solidaridad con los Niños de Perú | Actividades de formación, sueldos Coordinadores Zonales (Cusco), equipamiento CRFA | 13 meses | Octubre 2006 a octubre 2007 | Concluido |
| 8 | Promoción rural a través de la formación técnica de hijos de agricultores en el Perú | Norte y Oriente | Todos los CRFA de la Zona | G. Valencia - CODESPA | Actividades de formación, sueldos coordinadores zonales (norte y oriente), equipamiento CRFS, pago de monitores | 26 meses | Enero 2007 a febrero 2009 | Concluido |
| 9 | Formación integral de adolescentes y jóvenes de las comunidades rurales del Perú por medio del Sistema de Alternancia Educativa - 2007 | A nivel Nacional | Todos los CRFA | José Antonio Segarra - CODESPA | Actividades de formación, equipamiento CRFA, pago de monitores, pago de sueldos de personal local | 12 meses | Julio a diciembre 2007 | Concluido |
| 10 | Promoción rural a través de la formación técnica de jóvenes de los departamentos de Cusco, Apurímac y Puno | Cusco, Apurímac y Puno | Todos los CRFA de la Zona | Junta de Andalucía - UNEFA | Actividades de formación, equipamiento CRFA, fondo de pago de monitores | 21 meses | Octubre 2007 a diciembre 2009 | Concluido |
| 11 | Formación integral de adolescentes y jóvenes de las comunidades rurales del Perú por medio del Sistema de Alternancia Educativa - 2008 | A nivel Nacional | Todos los CRFA | José Antonio Segarra - CODESPA | Equipamiento CRFA, pago de monitores | 12 meses | Enero a diciembre 2008 | Concluido |
| 12 | Fortalecimiento del Sistema de Educación en Alternancia en Perú | Cusco y Apurímac (Talleres Z. Norte y Oriente 2008) | Todos los CRFA de la Zona | CAF - CODESPA | Actividades de formación (Talleres FI Zonas Sur), sueldo del Equipo Pedagógico Central (CT-MR) | 12 meses | Marzo 2008 a febrero 2009 | Concluido |
| 13 | Apoyo a la implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia | San Martín | CRFA de Cayena y Sta Martha | Fundación FORD España - CODESPA | Construcción de aulas, servicios higiénicos e implementación de mobiliarios | 3 meses | 2008 | Concluido |
| 14 | Olimpiadas | Cusco-Puno, Apurímac y Norte | CRFA de la Zona | CODESPA | Olimpiadas CRFA | 2 meses | Septiembre a octubre 2008 | Concluido |

Anexo III

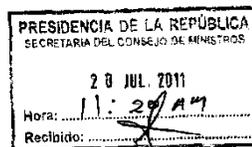
| Nº | Nombre del Proyecto | Región | CRFA involucrados | Financiado | Rubros Financiados | Duración | Periodo | Estado |
|----|---|--|--|----------------------------------|---|----------|-------------------------------|--------------|
| 15 | Creación de una red de Centros Rurales de Formación en Alternancia en el Perú | A nivel Nacional | Todos | Gob. Belga - DISOP/SIMFR | Actividades de formación, equipamiento CRFA, pago de monitores, pago de sueldos de personal local | 36 meses | Enero 2008 a diciembre 2010 | Concluido |
| 16 | Promoción rural a través de la formación técnica de hijos de agricultores en el Perú | Norte y Oriente | Todos los CRFA de la Zona | G. de VALENCIA - CODESPA- Fase 2 | Actividades de formación, sueldos Coordinadores Zonales (Norte y Oriente), equipamiento CRFA, pago de monitores | 36 meses | Enero 2009 a diciembre 2011 | En ejecución |
| 17 | Apoyo a la Implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en la región de Apurímac, Perú | Apurímac | CRFA Jatun Rurupa | Fundación Tragaluz - CODESPA | Construcción de 02 ambientes (01 dormitorio y 01 aula) y la elaboración de Expediente Técnico | 10 meses | Marzo a diciembre 2009 | Concluido |
| 18 | Becas para los CRFA de Jatun Rurupa y Ntra. Sra. de Cocharcas, Apurímac- Perú | Apurímac | CRFA Ntra Sra. Cocharcas y Hatun Rurupa de Mujeres | Fundación Belcorp Perú - CODESPA | Becas alumnas CRFA | 23 meses | Febrero 2009 a diciembre 2010 | Concluido |
| 19 | Formación integral de adolescentes y jóvenes de las comunidades rurales del Perú por medio del Sistema de Alternancia Educativa - 2009 | A nivel Nacional | Todos los CRFA | José Antonio Segarra - CODESPA | Actividades de formación, pago de monitores | 2 meses | Mayo a junio 2009 | Concluido |
| 20 | Apoyo a la implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia | San Martín | La Orquídea y Soritor | Fundación Creatia - CODESPA | Equipamiento CRFA Orquídea y Soritor | 12 meses | Junio a diciembre 2008 | Concluido |
| 21 | Creación de una red de Centros Rurales de Formación en Alternancia en el Perú | A nivel Nacional | Todos | Gob. Belga - DISOP/SIMFR | Actividades de formación, equipamiento CRFA, pago de monitores, pago de sueldos de personal local | 36 meses | Enero 2011 a diciembre 2013 | En ejecución |
| 22 | Becas para la formación integral de adolescentes y jóvenes de las comunidades rurales del Perú por medio del Sistema de Educación en Alternancia. | Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Huánuco, San Martín, Piura. | CRFA de la Zona | Fundación Belcorp Perú - CODESPA | Becas alumnas CRFA | 10 meses | Marzo a diciembre 2011 | En ejecución |
| 23 | Apoyo a la implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en la región de San Martín. | San Martín | CRFA Cayena | Fundación Tragaluz - CODESPA | Infraestructura, equipamiento, funcionamiento. | 03 meses | Marzo a junio 2011 | Concluido |
| 24 | Formación para los monitores de los Centros Rurales de Formación en Alternancia de las regiones Cusco, Apurímac, Puno, Lima y Arequipa. | Cusco, Apurímac, Puno, Lima y Arequipa | Todos los CRFA de la zona | Fundación Impuls - CODESPA | Actividades de formación. | 08 meses | Setiembre 2010 a abril 2011 | Concluido |
| 25 | Formación para los monitores de los Centros Rurales de Formación en Alternancia de las regiones de Cusco, Apurímac, Puno, Arequipa y Lima. | Cusco, Apurímac, Puno, Arequipa y Lima | Todos los CRFA de la Zona | Caja Navarra - CODESPA | Actividades de formación. | 12 meses | Enero a diciembre 2012 | Propuesta |
| 26 | Apoyo a la implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en la región de Piura, Perú. | Piura | CRFA Las Capullanas | Grupo Ortiz - CODESPA | Infraestructura, equipamiento, funcionamiento. | 08 meses | - | Propuesta |

| Nº | Nombre del Proyecto | Región | CRFA involucrados | Financiador | Rubros Financiados | Duración | Periodo | Estado |
|----|--|----------------------|---------------------------|----------------------------------|---|----------|--------------------|-----------|
| 27 | Apoyo a la infraestructura educativa del Centro Rural de Formación en Alternancia Cayena en la región San Martín. | San Martín | CRFA Cayena | Fundación Entrecanales - CODESPA | Infraestructura, equipamiento, funcionamiento. | 03 meses | Mayo a agosto 2011 | Concluido |
| 28 | Fortalecimiento de Actores que contribuyen al desarrollo sostenible de poblaciones rurales andinas en Cusco, Puno y Apurímac, a través de la implementación del Sistema de Educación en Alternancia. | Cusco, Puno Apurímac | Todos los CRFA de la zona | Unión Europea - CODESPA | Actividades de formación, sueldos coordinadores, pago de monitores, funcionamiento. | 24 meses | - | Propuesta |
| 29 | Apoyo a la implementación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en la región de San Martín, Perú. | San Martín | CRFA Santa Martha | Fundación Real Dreams | Infraestructura, equipamiento, funcionamiento. | 03 meses | - | Propuesta |

Anexo IV. Autógrafa de la Ley que Crea la Modalidad de Formación en Alternancia en Perú.

50322 398

Proj. 4125



**LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE CREA DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA EN ALTERNANCIA

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Artículo 1. Definición de Educación Básica en Alternancia

La Educación Básica en Alternancia es una modalidad de la educación básica dentro del sistema educativo nacional, que funciona en las zonas rurales del país. Permite a los estudiantes de educación secundaria formarse integralmente en los ámbitos humano-académico y técnico-productivo, realizando su formación de manera alternada y articulada entre la institución educativa y el medio social y laboral en el que se desenvuelve, cubriendo los espacios de interculturalidad, con el objeto de contribuir al desarrollo integral de los estudiantes, sus familias y comunidades.

Artículo 2. Características de la Educación Básica en Alternancia

La Educación Básica en Alternancia tiene como principales características ser pertinente y equitativa, vivencial e interactiva, promotora de la investigación y el liderazgo, emprendedora y participativa.

Artículo 3. Espacios de formación

Se denominan espacios de formación a los lugares donde los estudiantes realizan sus aprendizajes, que son el centro escolar y las unidades productivas familiares u otras del medio social.



CAPÍTULO II

INTEGRANTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN ALTERNANCIA



Artículo 4. Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA)

Los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) son instituciones educativas públicas, de gestión asociativa de la modalidad de Educación Básica en Alternancia, ubicados en zonas rurales donde se asientan poblaciones de diverso tamaño cuya actividad económica depende mayoritariamente de la actividad agropecuaria o forestal y de la pequeña producción de bienes o servicios, que han sido creados a iniciativa de los padres de familia y actores locales, coordinadamente con los órganos locales y regionales de educación, con la finalidad de brindar formación integral a los adolescentes y jóvenes de la zona.



Artículo 5. Objetivos de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA)

Los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) tienen como objetivos promover el desarrollo local a través de la formación integral de adolescentes y jóvenes, promover espacios para la reflexión de los problemas que afectan a los estudiantes, sus familias y comunidades, y promover acciones concretas dirigidas a mejorar la calidad de vida en su medio.

Artículo 6. Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia

Las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia son instituciones civiles sin fines de lucro, integradas por los padres de familia, estudiantes y actores sociales y económicos de la comunidad que se adhieren a sus objetivos. Están regidas por su estatuto y por el Código Civil, supletoriamente.

La dirección regional de educación autoriza, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento mediante resolución, el inicio de las acciones educativas de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).



Artículo 7. Objetivos de las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia



Las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia tienen los siguientes objetivos:

- a) Promover el desarrollo personal, local y territorial a través de actividades de formación.
- b) Asumir las competencias y responsabilidades de la gestión institucional.
- c) Participar activa y directamente en la toma de decisiones relativas a la gestión pedagógica.
- d) Asegurar el eficiente uso de los recursos, sean estos de carácter económico, humano o material.



Artículo 8. Instituciones de asesoramiento y soporte técnico

Las instituciones de asesoramiento y soporte técnico son públicas o privadas debidamente acreditadas, que brindan orientación y soporte técnico a las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia y a los CRFA para alcanzar una adecuada calidad de gestión institucional y pedagógica, de acuerdo con las exigencias propias de la Educación Básica en Alternancia que establece la presente Ley y su reglamento.

Artículo 9. Profesor monitor

El profesor monitor es un profesional procedente de un instituto o de una escuela de educación superior o universidad, titulado en pedagogía o en materias relacionadas con las humanidades, la tecnología, el arte o las ciencias.

Es competencia de las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia la selección, propuesta de contratación, permanencia, evaluación y continuidad en el servicio del profesor monitor, que se realizan de conformidad con las normas específicas que las regulan. Asimismo, aseguran el cumplimiento del perfil del profesor que hace posible la formación integral de los estudiantes y su integración en los procesos de desarrollo local.



El horario de trabajo y la jornada laboral del profesor monitor se desarrolla en un régimen de dedicación a tiempo completo, que se presta en los dos espacios de formación del estudiante.



El profesor monitor es remunerado por el Estado teniendo en cuenta las características, dedicación, actividades que desarrolla y la diversidad de funciones que asume.

CAPÍTULO III

ASPECTOS TÉCNICO-PEDAGÓGICOS

Artículo 10. Ejes de la Educación Básica en Alternancia

Son ejes de la Educación Básica en Alternancia los siguientes:

- a) *La formación humana.*
- b) *La formación académica.*
- c) *La formación técnico-productiva.*



El reglamento de la presente Ley define los referidos ejes, en atención a los objetivos de la Educación Básica en Alternancia.

Artículo 11. Diseño curricular nacional de la Educación Básica en Alternancia

El diseño curricular nacional de la Educación Básica en Alternancia es formulado y aprobado por el Ministerio de Educación. Considera los aprendizajes fundamentales y básicos que deben alcanzar los estudiantes al concluir cada ciclo, la forma de evaluarlos y los lineamientos para la diversificación o contextualización en cada Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA). Estos aprendizajes están relacionados con los objetivos de la educación básica de manera que los estudiantes puedan transitar de una modalidad a otra y guardar relación con los principios y fines de la educación peruana, contenidos en la Ley 28044, Ley General de Educación, y en el Proyecto Educativo Nacional.



Artículo 12. Contenido del diseño curricular nacional de la Educación Básica en Alternancia



El diseño curricular nacional de la Educación Básica en Alternancia tiene los siguientes elementos:

- a) Fundamentos y orientaciones para la organización de la Educación Básica en Alternancia.
- b) Lineamientos para la elaboración del plan de formación de cada Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA).
- c) Características y logros educativos que deben alcanzar los estudiantes en los campos de su formación humana, académica y emprendedora.
- d) Áreas curriculares y cantidad de horas lectivas destinadas a cada una de ellas, articuladas en función de los objetivos de aprendizaje previstos para los ciclos del nivel secundario.
- e) Plan de estudios que comprende la organización de las áreas, medios, metodología, instrumentos de la pedagogía de la alternancia y horas dedicadas que aseguren su formación integral.
- f) Lineamientos para la tutoría y evaluación integral de los estudiantes de acuerdo a los objetivos previstos en la presente Ley.



Artículo 13. Plan de formación

El plan de formación comprende el currículo diversificado de cada Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA) y debe ser pertinente y articulado con los medios socioculturales. Tiene valor oficial y se elabora a partir de un diagnóstico situacional participativo de la zona de influencia donde se encuentra el CRFA.

Artículo 14. Certificación y diploma

Luego de la culminación satisfactoria de la educación secundaria en los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) los alumnos tienen derecho al certificado de estudios oficiales y al diploma con mención en la especialidad de la formación técnico-productiva, de acuerdo a lo establecido en el perfil del egresado del plan de formación del CRFA y a lo recogido en



el Proyecto Educativo Nacional. El diploma certifica la formación recibida por medio de los instrumentos propios de la Educación Básica en Alternancia.



CAPÍTULO IV

RELACIÓN CON LAS DIFERENTES INSTANCIAS DE GOBIERNO

Artículo 15. Rol del Gobierno Central

Corresponde al Gobierno Central lo siguiente:

- a) Promover acciones necesarias para convertir a la Educación Básica en Alternancia en una política pública educativa de alcance nacional, a fin de satisfacer la demanda de esta modalidad en las zonas rurales del país.
- b) Realizar la transferencia de recursos para el oportuno pago de las remuneraciones a los profesores monitores, a través de los pliegos regionales correspondientes.
- c) Promover una política de inclusión que permita a los profesores monitores tener las mismas oportunidades que los docentes de las otras modalidades del sistema educativo peruano.
- d) Bonificar con puntaje adicional la experiencia profesional como profesor monitor en caso de que postule a la carrera pública magisterial, de manera tal que, transcurridos cinco años de servicio continuo y efectivo en zona rural, y solo para efectos del ingreso a la carrera pública magisterial, estos años y cada año adicional y continuo en zona rural se compute por el doble.



Artículo 16. Rol del gobierno regional

Corresponde al gobierno regional lo siguiente:

- a) Otorgar, dentro de su presupuesto, las partidas suficientes para la implementación de la infraestructura, la contratación de profesores monitores y el equipamiento necesarios para el normal y adecuado desarrollo de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).



b) *Facilitar la interacción entre las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia y las instancias de gobierno para atender las necesidades de los CRFA de su circunscripción.*



c) *Simplificar trámites administrativos a las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia, y demás entidades que conforman la Educación Básica en Alternancia.*

Artículo 17. Rol de la Dirección Regional de Educación (DRE) y de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)

A la Dirección Regional de Educación (DRE) y a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), en el marco de sus respectivas competencias, les corresponde lo siguiente:



- a) *Apoyar el proceso de implementación, organización, desarrollo y fortalecimiento de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).*
- b) *Dotar de plazas para la contratación del número necesario de profesores monitores de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).*
- c) *Formalizar el contrato oportuno de los profesores monitores propuestos por las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia en las plazas que cuentan con presupuesto.*
- d) *Supervisar la marcha y la calidad de gestión institucional y pedagógica de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) y del equipo de profesores monitores.*
- e) *Considerar a los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) dentro de las acciones de implementación y dotación de materiales educativos, mobiliario, infraestructura y otros, dentro de los planes, programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de la educación básica en áreas rurales.*



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Cada Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local crean un registro de las Asociaciones de los Centros Rurales de Formación en Alternancia con las que mantienen relación directa, teniendo en consideración su inscripción registral vigente.



SEGUNDA. La aplicación de lo normado en la presente Ley en el nivel regional es asumida por cada uno de los gobiernos regionales donde están operando los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) con cargo a su presupuesto.



TERCERA. Se consideran Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) a las instituciones educativas creadas específicamente como entidades comunales, municipales o estatales, o que se han reconvertido en tales y que están prestando el servicio educativo.

CUARTA. El Instituto Peruano de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA) establece las normas específicas para la evaluación y acreditación de los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA).

QUINTA. Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Educación se aprueba el Reglamento de Educación Básica en Alternancia, así como el estatuto del profesor monitor, dentro de los plazos de sesenta y noventa días calendario, respectivamente, contados a partir de la publicación de la presente Ley.

SEXTA. El Ministerio de Educación aprueba el diseño curricular nacional de la Educación Básica en Alternancia en el plazo de ciento ochenta días calendario, contado a partir de la publicación de la presente Ley.

SÉTIMA. El Ministerio de Educación adecua todos sus instrumentos de gestión institucional a lo dispuesto en la presente Ley dentro del plazo de ciento veinte días calendario, contado a partir de su publicación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) que vienen funcionando continúan con la asignación presupuestal y las plazas



necesarias para la adecuada prestación del servicio educativo. Mantienen los presupuestos de las plazas docentes y contemplan su incremento para atender el crecimiento vegetativo.



SEGUNDA. En tanto se aprueba el diseño curricular nacional para la Educación Básica en Alternancia, los docentes, para su trabajo pedagógico, tienen como referencia el diseño curricular nacional para la educación básica regular y los elementos del plan de estudios contenidos en el artículo 12.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificanse el literal c) del artículo 28 y el artículo 71 e incorporánse el literal d) al artículo 32 y el artículo 39-A a la Ley 28044, Ley General de Educación, con los textos siguientes:



"Artículo 28. Las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas

El Sistema Educativo se organiza en:

(...)

c) *Modalidad:* son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio y del medio donde se presta.

(...)

Artículo 32. Organización

La Educación Básica es obligatoria. Cuando la imparte el Estado, es gratuita. Satisface las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, considerando las características individuales y socioculturales de los educandos.

Se organiza en:

(...)

d) *Educación Básica en Alternancia.*



Artículo 39-A. Educación Básica en Alternancia

La Educación Básica en Alternancia constituye una modalidad que se desarrolla en el nivel secundario, está dirigida a los adolescentes y jóvenes de zonas rurales y busca la mejora de la calidad educativa.



Son objetivos de la Educación Básica en Alternancia los siguientes:

- a) *La formación integral de los estudiantes en los ámbitos humano, académico y técnico.*
- b) *La contribución al desarrollo local y territorial sostenidos, vinculada directamente al desarrollo de los estudiantes, familias y comunidades.*



La pedagogía de la alternancia es una propuesta pedagógica que integra a los Centros Rurales de Formación en Alternancia (CRFA) con el medio socioeconómico a través de periodos de formación que alterna entre el centro educativo y el ámbito socioeconómico. Parte de la experiencia e involucra a otros miembros de la comunidad como actores del proceso educativo. Enfatiza la formación integral de los estudiantes y la participación activa de las familias.

Se organiza atendiendo las necesidades y demandas específicas de los estudiantes y su entorno. El ingreso y promoción de los estudiantes de un grado a otro está en función de las competencias establecidas en el diseño curricular nacional de la Educación Básica en Alternancia.

Artículo 71. Tipos de gestión de las instituciones educativas

Las instituciones educativas, por el tipo de gestión, son:

(...)

- c) *Públicas de gestión asociativa en áreas rurales, por medio de asociaciones civiles, constituidas por las familias y otros actores locales.*
- d) *De gestión privada conforme al artículo 72.”*

SEGUNDA. *Derógase, déjase sin efecto o suspéndese, según corresponda, toda disposición legal que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.*



*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación
En Lima, a los veinte días del mes de julio de dos mil once.*



*CÉSAR ZUMAETA FLORES
Presidente del Congreso de la República*



*ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República*

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

