

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN PERÚ

Fontana, Alejandro; Balcázar, Felipe.

Abstract

Among the last decades the institutional strengthening has become greater importance in social development plans. The conceptual trend in the meaning time about institutionally had been determined the responsibility of the public and private sectors in order to set a good relation with the society. In sense, the extension of the institutional strengthening concept is the higher importance to determinate the impact of all sectors over framework that will provide stable and viability rules for the social development.

Because of the importance of institutionally in a country, the international cooperation give aid funds for this development according to global strategy. However, effectiveness and efficiency of this transfer depends of the definitions about institutional strengthening have the cooperators and the country cooperation agencies.

This investigation call the importance to define in an academic field the institutional strengthening, as well as the impact revision in the last years and the need to redirect properly the international funds to reach the development over the social learning.

Resumen

A lo largo de las últimas décadas el fortalecimiento institucional ha cobrado una mayor importancia en los planes de desarrollo social. La orientación conceptual que se ha manejado a través del tiempo sobre institucionalidad ha influido en el rol que debe ejercer el sector público y privado para interactuar adecuadamente con la sociedad. En ese sentido, el alcance del concepto de fortalecimiento institucional es de suma importancia para determinar el impacto de todos los sectores sobre el marco que proveerá de reglas estables y viables para el desarrollo social.

Dada la importancia que la institucionalidad tiene en un país, la cooperación internacional viene destinando fondos de ayuda para este desarrollo dentro de su estrategia global. Sin embargo, la eficacia y eficiencia de esta transferencia están sujetas a la definición que de fortalecimiento institucional posean los cooperantes y las agencias de cooperación de los países tanto dadores como receptores.

La presente investigación rescata la importancia de definir, en un ámbito académico, el fortalecimiento institucional, así como la revisión del impacto que ha tenido en los últimos años y la necesidad de canalizar adecuadamente los fondos internacionales para lograr el desarrollo a través de un aprendizaje social.

1. Introducción

Generación de riqueza y desarrollo son conceptos que se presentan juntos en la literatura académica; sin embargo, la interacción entre ambos ha generado no pocas corrientes de pensamiento que decantan en la necesidad de un marco que permita la interacción de los sectores públicos y privados con la sociedad en general. De esta manera, las empresas privadas son afectadas permanentemente por externalidades que tienen como raíz las

necesidades de la sociedad en la cual se desenvuelven, así como la eficiencia del estado en el cumplimiento de su rol. En ese sentido, cabe señalar que el informe Strategic Business Risk 2008 (Ernst & Young 2008) muestra que el principal riesgo que preocupa a los inversionistas mundiales son los cambios en políticas y regulaciones, así como los cambios que éstos representan, según se puede apreciar a continuación:

RIESGOS	Industrias											
	Real estate	Biocología	Farmacia	Petróleo y Gas	Banca y mercado de capitales	Seguros	Consultoría	Telecomunicaciones	Empresas de servicios públicos	Consumo masivo	Media y entretenimiento	Automóviles
Regulación y Políticas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Shocks financieros globales	●	●	○	●	●	●	●	○	●	○	○	○
Envejecimiento de la población	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	●
Mercados emergentes	●	●	○	○	○	●	●	○	●	●	●	●
Consolidación/Transición	○	○	○	○	●	○	●	●	●	○	●	●
Shocks energéticos	●	○	○	●	●	●	○	●	●	●	○	●
Transacciones estratégicas	●	●	○	○	●	○	●	●	○	●	●	●
Inflación	○	○	●	●	○	○	●	○	○	●	●	●
Ecología radical	●	○	○	●	○	●	○	○	●	●	○	●
Cambios en la demanda del consumidor	○	●	●	○	○	○	●	○	○	●	●	●

- Impacto Crítico
- Impacto Alto
- Impacto Medio
- Impacto Moderado

Fuente: Strategic business risk 2008 - Ernst & Young
Elaboración propia

Gráfico 1. Principales riesgos percibidos por los inversionistas mundiales. 2008

Sobre la base de lo expuesto líneas arriba, es importante destacar que en sociedades institucionalmente fuertes, las empresas no requieren dedicarle demasiada atención al manejo del contexto. Sin embargo, en sociedades institucionalmente débiles, la gestión del contexto y la administración y control de los riesgos deben ser prioritarios, lo cual implicará el uso de recursos por parte de las empresas para gestionar el entorno, impactando de manera directa sobre el desempeño de las iniciativas empresariales.

La región de Latinoamérica en su conjunto posee un espectro de sociedades institucionalmente débiles, lo cual se presenta como una característica que potencialmente afecta la acción eficiente y eficaz del sector privado, generando una necesidad de respuesta dirigida a construir y fortalecer las instituciones que permitan el adecuado fluir de las acciones empresariales.

El caso peruano, de manera específica, da muestra de los aún limitados esfuerzos que se destinan a la mejora de institucionalidad, aún cuando se reconoce que, en su nivel más básico, las instituciones son de suma importancia en la plasmación de proyectos financiados por la cooperación internacional. Una suerte de *trade-off* se da en Perú al privilegiar velocidad de ejecución (para salvar las limitantes burocráticas en ciertas instituciones) y perder a cambio la transmisión de experiencia para asegurar la viabilidad del desarrollo; todo ello por el uso de unidades ejecutivas de trabajo que son altamente eficaces en el corto plazo, pero cuya naturaleza impide la transmisión de know how en el mediano y largo plazos.

Por otro lado, cabe señalar que los objetivos mundiales inherentes al fortalecimiento institucional están ligados con el desarrollo humano. Cierto es que para algunos autores, el

desarrollo o es una vida de libertad, o no es un auténtico desarrollo (Jesús Conill 2001); lo cual significa que no sólo se debe observar la distribución de la riqueza, el aumento de la productividad de los trabajadores, o la ampliación de la esperanza de vida, sino que en un análisis más profundo: el desarrollo consiste en lograr una vida de libertad para todos. Pero una libertad realizable, real, pragmática, posible, histórica, material y política (Marta Pedrajas, 2008).

En ese sentido, la cooperación internacional se muestra como una extraordinaria oportunidad de canalizar experiencias y fondos que permitan cimentar el marco institucional de aquellos países que presentan índices deficitarios de desarrollo social. Si bien, a través de las últimas décadas se ha visto incrementado el destino de recursos de la cooperación internacional en el mundo, la actual coyuntura económica y financiera internacional influirá sobre un aumento de eficiencia en el uso de los fondos de ayuda, con lo cual la necesidad de clarificar la importancia de la institucionalidad en los países se debe tener con una prioridad alta.

2. Objetivos

La presente investigación parte de una exploración sobre el entorno que afecta el libre desempeño del sector privado, y por tanto la generación de riqueza, cuando no se tiene un entorno institucional sólido que permita las eficaces y eficientes interacciones entre los diferentes agentes económicos, limitando el desarrollo social de acuerdo con la corriente de pensamiento de los dirigentes de turno.

En línea con lo mencionado anteriormente, se revisa la concepción que existe entre los cooperantes principales en lo que a fortalecimiento institucional se refiere, con la finalidad de corroborar el significado que persiguen los organismos cuando se trata este aspecto económico y social.

Por otro lado, se revisa la evolución de los flujos de cooperación internacional de las últimas décadas, y la participación que se destina al aspecto de institucionalidad en los mismos, con la finalidad de mostrarlos como una buena alternativa para fortalecer dicha capacidad en los países receptores.

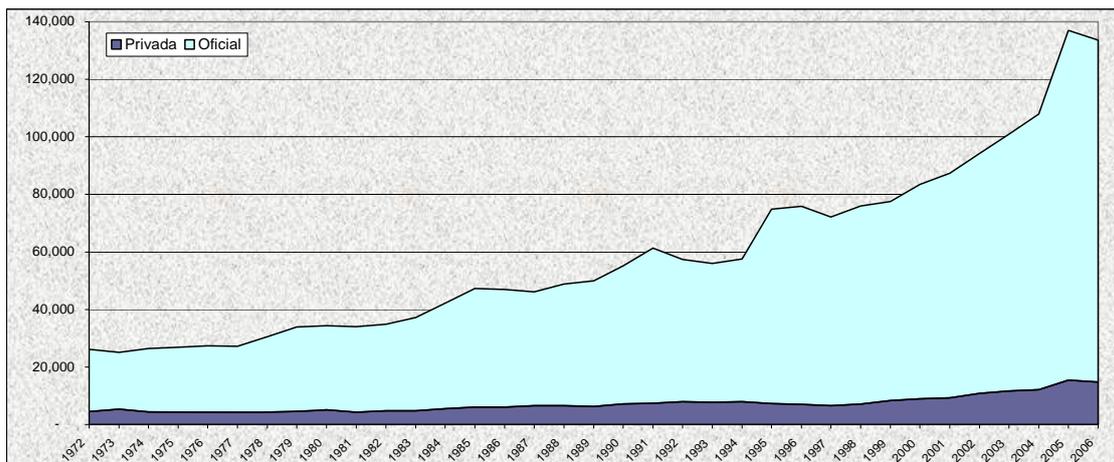
Finalmente, se plantea, a través del modelo antropológico (Juan Antonio Pérez López, 1991), la necesidad de reformular la concepción de institucionalidad que hoy en día se maneja en los ambientes académicos, políticos y económicos; lo cual permitirá dirigir de manera más efectiva los esfuerzos financiados con apoyo de la cooperación internacional y que permitan el desarrollo sostenible de las sociedades y los países en general.

3. Caso de Estudio

La realidad e historia de cada país es muy particular. América Latina, por ejemplo, es una región compuesta de varios países con historias y tendencias específicas. En un nivel más fino aún, Perú tiene diversos matices culturales en cada región que lo compone: ya sea cuando se ve a través de un punto de vista rural o urbano, o desde un factor geográfico, etc.

La presente investigación revisa el caso peruano para aproximar la importancia de la institucionalidad y el apoyo de la cooperación internacional dentro del marco del desarrollo económico social.

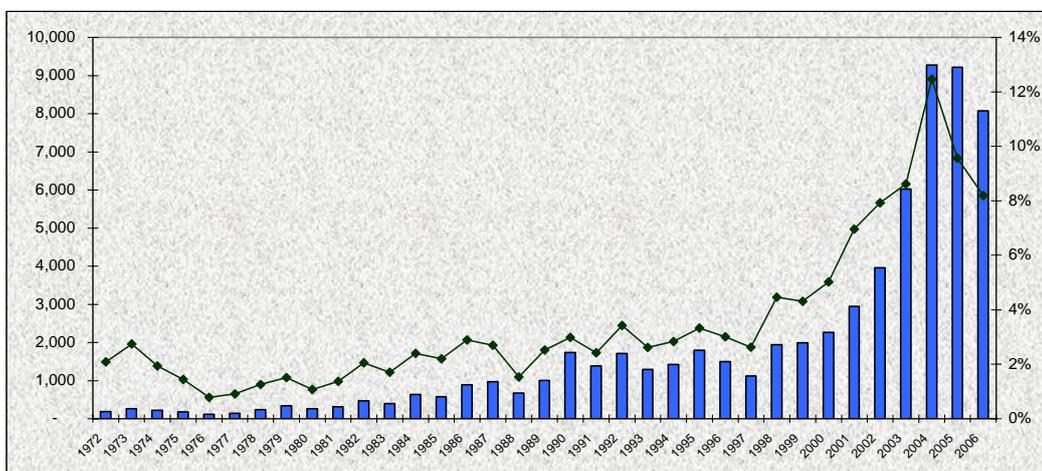
En términos generales, la importancia de la institucionalidad para la cooperación internacional se puede medir a través de los flujos de ayuda internacional en las últimas décadas, como se puede apreciar en el gráfico 2.



Fuente: OECD
 Elaboración propia
 Fecha de acopio de dato: octubre 2008

Gráfico 2. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por fuente. Cifras constantes del 2006, millones de USD.

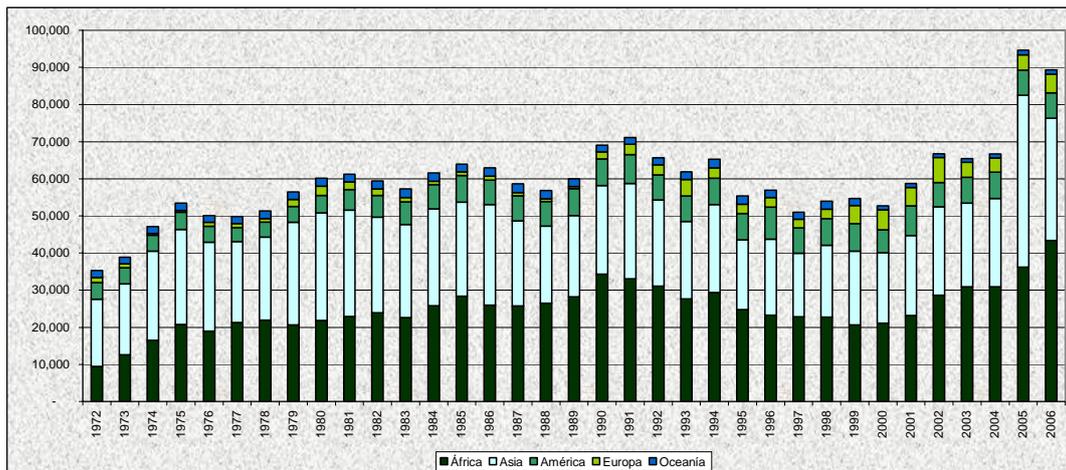
La importancia otorgada al fortalecimiento institucional, nuevamente en el entorno mundial, se expresa a través de los conceptos de gobernabilidad y sociedad civil, cuya evolución se aprecia en el gráfico 3.



Fuente: OECD
 Elaboración propia
 Fecha de acopio de dato: octubre 2008

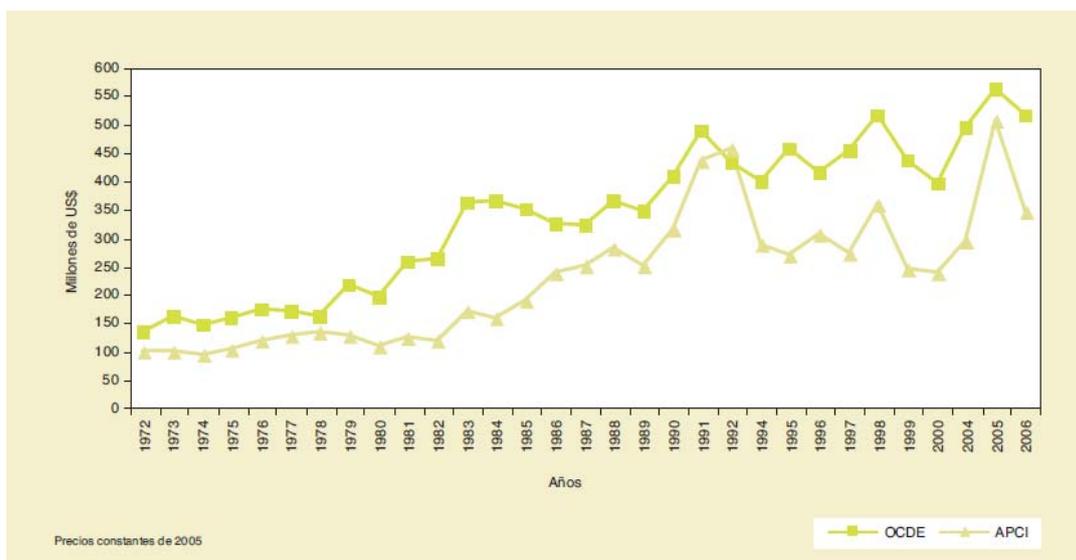
Gráfico 3. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por sectores: Gobernabilidad y Sociedad Civil. Cifras en millones de USD.

A nivel de regiones, América Latina no ha sido la que ha captado la mayor atención de la cooperación internacional, principalmente porque existen regiones con índices de desarrollo bastante más deteriorados, como África y Asia.



Fuente: OECD
 Elaboración propia
 Fecha de acopio de dato: octubre 2008

Gráfico 4: Composición de la AOD por región. En cifras constantes del 2006, millones de USD.



Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Gráfico 5: Cooperación oficial no reembolsable según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y Organización para el Comercio y Desarrollo Económico 1972 - 2006

A nivel de regiones, los principales cooperantes bilaterales se encuentran en Estados Unidos, la Comisión Europea y España:

Ranking	Países	Bilateral 2006	% del Total
1	Estados Unidos de América	163,971,103	54.3%
2	Comisión Europea	38,391,666	12.7%
3	España	22,882,198	7.6%
4	Italia	14,302,562	4.7%
5	Alemania	12,601,878	4.2%
6	Bélgica	12,054,992	4.0%
7	Suiza	10,104,596	3.3%
8	Japón	7,867,479	2.6%
9	Países Bajos	4,165,553	1.4%
10	Canadá	3,957,798	1.3%
TOTAL		290,299,825	96.2%

Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Gráfico 6: Principales cooperantes bilaterales 2006. Cifras en USD.

A nivel de organizaciones, la cooperación multilateral presenta el sector salud como ayuda prioritaria sobre Perú:

Ranking	Organización Multilateral	Monto 2006	% del Total
1	Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria	14,045,815	36.6%
2	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	5,964,293	15.5%
3	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	4,873,611	12.7%
4	Programa Mundial de Alimentos	3,467,086	9.0%
5	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	1,382,130	3.6%
6	Organización Panamericana de la Salud	1,292,738	3.4%
7	Banco Interamericano de Desarrollo	1,241,479	3.2%
8	Fondo de Población de las Naciones Unidas	1,191,419	3.1%
9	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	1,074,539	2.8%
10	Organización Internacional de Maderas Tropicales	708,182	1.8%
TOTAL		35,241,292	91.8%

Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Gráfico 7: Principales cooperantes multilaterales 2006. Cifras en USD.

Más allá de la revisión de los flujos de cooperación, la atención que se le da en Perú al fortalecimiento institucional viene dado por la centralización de esfuerzos y recursos de los cooperantes que recoge la Agencia Peruana de Cooperación Internacional:

Indicador	Concepto APCI	Concepto Propuesto
Pobreza	Protección Social	Protección Social
Esperanza de vida al nacer		
Agua	Infraestructura básica	Infraestructura Básica
Desague		
Telefonía básica		
Indocumentados	Estado democrático	Fortalecimiento Institucional
Índice de buen gobierno		
Percepción de la democracia		
Delitos registrados	Justicia y paz	
Magistrados judiciales		
Analfabetismo	Educación	Educación
Matrícula primaria		
Matrícula secundaria		
Eficiencia		
Mortalidad infantil	Salud	Salud
Médicos		
Desnutrición crónica		
Cobertura vacuna antisarampionosa		
Cobertura vacuna BCG		
Cobertura vacuna DPT		
Casos de malaria		
Casos de tuberculosis		
Tasa de inactividad	Competitividad	Fortalecimiento Institucional
Carreteras		
Ingreso per cápita		
Telefonía celular		
Apertura comercial	Mercado mundial	Mercado Mundial
*No estandarizable a nivel internacional	Recursos naturales	Recursos naturales
	Ciencia y tecnología	Ciencia y tecnología
	No exclusión	No exclusión
	Descentralización	Fortalecimiento Institucional
	Otro	Otro

Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Gráfico 8. Determinación de indicadores de fortalecimiento institucional a partir de conceptos desarrollados por la Agencia de Cooperación Internacional

4. Resultados

Fortalecer las instituciones se traduce en desarrollo. Es importante rescatar el conocido estudio de la John Hopkins University sobre el tercer sector en el mundo, que muestra una clara correlación entre los niveles de calidad de vida de los países y el desarrollo relativo de las organizaciones de la sociedad civil en esas sociedades. Este dato, por sí solo, es una clara evidencia de la conveniencia de fortalecer la institucionalidad de la sociedad civil (Guillermo Carvalhino, 2001).

La revisión de la concepción que existe en la actualidad sobre fortalecimiento institucional presenta dos palabras claves en general: Gobernabilidad y Gobernanza.

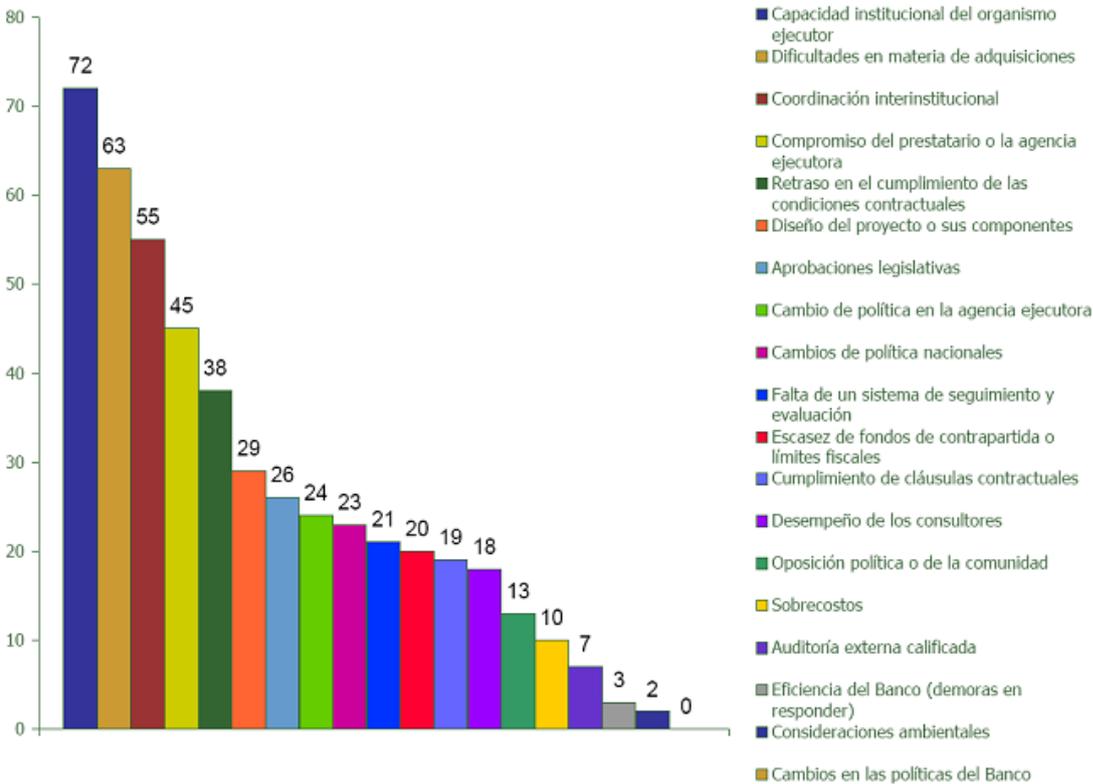


Fuente: conceptos sobre fortalecimiento institucional
Elaboración propia

Gráfico 9. Gobernabilidad y Gobernanza como pilares del fortalecimiento institucional.

Ambos conceptos refieren diferentes niveles de institucionalidad que se consideran en la actualidad, siendo la gobernabilidad el nivel básico en el cual existen instituciones que permiten el marco de reglas estables para la interacción económica y social. Por otro lado, la gobernanza hace referencia a la relación entre Estado y Sociedad Civil con la finalidad de transmitir el conocimiento técnico de parte del primero para incrementar las capacidades de las sociedades para la generación de riquezas y lograr el desarrollo.

Cabe señalar la importancia del factor institucional como limitante que impide el desempeño de proyectos de la cooperación, como puede apreciarse en el gráfico 10.



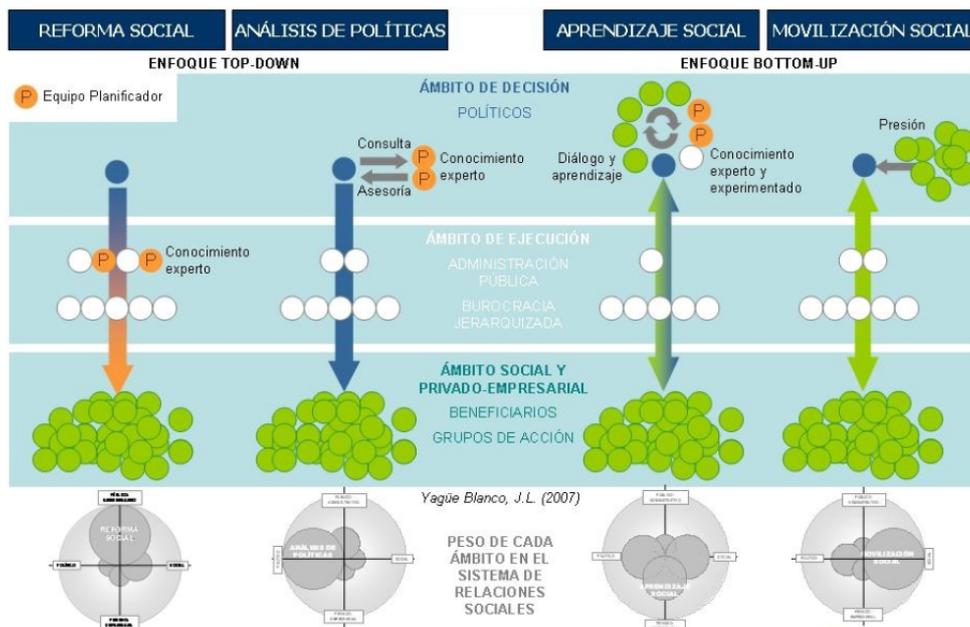
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Gráfico 10. Factores críticos que impiden el desempeño de proyectos. Número de veces que se cita al 31 de diciembre 2006.

Para el caso peruano, de acuerdo con el análisis de las categorías de gasto que clasifica la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, según el gráfico 8, para el año 2006 se destinó aproximadamente el 20% de la ayuda internacional a temas ligados de manera más directa con institucionalidad (Estado democrático, descentralización, competitividad, etc)

5. Conclusiones

Sobre la base de la importancia de la institucionalidad como marco de acción para generar riqueza y desarrollo en los países, se puede desprender una nueva modalidad de fortalecimiento institucional a través de la cooperación internacional, proponiendo un cambio en el enfoque tradicional, que sigue un esquema político, por uno adecuado a la nueva realidad: hacia el aprendizaje social.

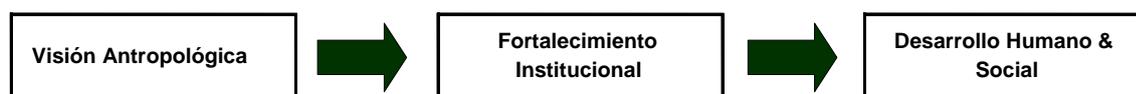


Fuente: Universidad Politécnica de Madrid

Gráfico 11. Formas de enfoque en la ejecución de proyectos.

Tradicionalmente se ha relacionado el concepto de institucionalidad con la creación de instituciones, necesarias para la interacción de los agentes económicos. Posteriormente, en el ámbito académico se sumó el concepto de gobernanza como aquella transmisión de conocimientos por parte de los gobiernos hacia la sociedad. Este último punto, conocido como enfoque tendencial, es el que ocupa la mayor parte de la literatura sobre fortalecimiento institucional que se trata hoy en día.

La visión antropológica derivada de la teoría organizacional permite trascender el enfoque tradicional y el tendencial para alcanzar el concepto de autodesarrollo gracias al otorgamiento de la misión que le corresponde a cada sociedad:



Fuente: Conceptos sobre fortalecimiento institucional y la teoría antropológica de las organizaciones humanas

Gráfico 12. La visión antropológica como aporte al Desarrollo Humano y Social.

Lograr el desarrollo a través de la institucionalidad en los países requiere atender los tres niveles antropológicos:

- Una sólida base de instituciones para las actividades civiles y privadas.
- La transmisión de conocimientos hacia la sociedad civil para asegurar el desarrollo.
- La comunicación de la misión que le corresponde a la sociedad para motivar el auto desarrollo y auto aprendizaje.

6. Referencias

- “*Strategic business risk 2008 – The top 10 risks for business. 2008*”. Ernst & Young (2008).
- Conill Sancho, Jesús. *Horizontes de Economía Ética*. Tecnos, Madrid, 2004.
- Pedrajas, Marta. “*Libertad y desarrollo: el fortalecimiento de las instituciones democráticas*”. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo. Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Madrid, 2008, pp. 21-46.
- Pérez-López, Juan Antonio. “*Teoría de la acción humana de las organizaciones. La acción personal*”. Rialp, Madrid, 1990.
- Carvalhinho Sánchez, Guillermo. “*Fortalecimiento de la sociedad y formación de capacidades*”. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo. Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Madrid, 2008, pp. 61-68.
- Prats, Joan. “*Cooperación al fortalecimiento institucional. Aprendiendo de la experiencia internacional*”. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo. Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Madrid, 2008, pp. 247-270.
- Abdel-Malek, Talaat. “*Strengthening southern leadership through a capacity development alliance*”. Capacity Development Briefs # 29, February, 2009.
- Albacete, Alvaro. “*El fortalecimiento institucional en los programas de cooperación al desarrollo de la comisión europea: especial referencia al caso de Bosnia-Herzegovina*”. Fortalecimiento Institucional y Desarrollo. Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Madrid, 2008, pp. 177-194.
- “*Governance: The World Bank’s Experience*”. The World Bank, Washington D.C., 1994.
- “*Governance and Development*”. The World Bank, Washington D. C., 1992.
- North, Douglas C. “*Institutions*”. Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 5(1), pages 97-112, Winter.
- North, Douglas C. “*Institutions, Institutional Change and Economic Development*”. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Kaufmann D; Aart, K and Zoido, P. “*Governance matters*”. Policy Research Working Paper. The World Bank, Washington D. C., 1999.
- Bandeira, P. “*Instituciones, desarrollo económico y cooperación: la necesidad de potenciar estados profesionales y de derecho y el capital político de los pobres*”. Foro AOD, Fride , Madrid, 2006, pp 1-15.
- Boone, P. “*Politics and the effectiveness of Foreign Aid*”. European Economic Review, 40 (2), 1996, pp. 289-329.
- Boone, P. “*¿Puede la ayuda reducir eficazmente la pobreza?*” Información comercial española, 755, 1996, pp. 39-52.
- Larrú, J. M. “Ayuda al desarrollo y calidad institucional en los países de renta media: un modelo de asignación”. Documento de trabajo del centro de estudios de cooperación para el desarrollo. www.cecod.net, 2004.
- Neumayer, E. “*The Patterns of Aid Giving. The impact of good governance on development assistance*”, Routledge, London, 2003.
- Payne, M and Losada, C. “*Institutions and development in Latin America: an approach toward quantitatively describing institutions capacity in the region*”. Technical Study. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, State and Civil Social Division.

Fukuyama, F. *“State Building: Governance and World Order in the 21st Century”*. Profile Books, London, 2004.

Williamson, J. *“What Washington means by policy reform?”* Institute of International Economics, Washington D. C., 1990.

“Plan Director de la Cooperación Española 2009 – 2012”. Madrid, 2009

“Plan Director Cooperación para el Desarrollo 2005 – 2008”. Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

“Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009 – 2012 de la Comunidad de Madrid”. Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2009.

“Making government work for poor people - Building State Capability”. DFID, 2001.

“Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?” Aid Deliver Methods Concept Paper. European Commission, 2005.

7. Correspondencia (Para más información contacte con):

PAD – Escuela de Dirección de la Universidad de Piura

<http://www.pad.edu>

Alejandro Fontana

E-mail: afontana@pad.edu