

**El BID, el Banco Mundial
y la sociedad civil:
nuevas modalidades de
financiamiento internacional**

FLACSO . Biblioteca

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: Xul Solar, *Cintas*, 1924, acuarela sobre papel.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: agosto de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional

DIANA TUSSIE

COMPILADORA

FLACSO - Biblioteca



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Buenos Aires / Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires

INDICE GENERAL

FLACSO - Biblioteca

Prefacio	7
Introducción	9
<i>Diana Tussie con María Fernanda Tuozzo</i>	
Capítulo 1	
Transparencia, fiscalización y participación	21
<i>Paul J. Nelson</i>	
Capítulo 2	
Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina	63
<i>Diana Tussie (coord.), Marcos Mendiburu, Patricia I. Vásquez</i>	
Capítulo 3	
Los nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo: el caso de Paraguay	107
<i>Fernando Masi</i>	
Capítulo 4	
Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú	145
<i>Humberto Campodónico</i>	

Capítulo 5

El relacionamiento del BID y el Banco Mundial
con la sociedad civil: reflexiones generales 183

Diana Tussie

Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial:

El caso del Perú

Humberto Campodónico

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el gobierno peruano y los organismos multilaterales estuvieron "congeladas" en el período 1986-1990, debido a la política de suspensión de pagos de la deuda externa llevada a cabo por el gobierno de Alan García. También se dejó de pagar la deuda a los gobiernos acreedores del Club de París desde 1987 y a la banca privada internacional (lo que comenzó con el anterior gobierno, en 1984).

Desde julio de 1990 el nuevo gobierno, presidido por Alberto Fujimori, llevó a cabo una política de drástica estabilización macroeconómica, de puesta en marcha de las reformas estructurales y de "reinserción" en el sistema financiero internacional.

La "reinserción" tuvo como primer objetivo el arreglo con los organismos multilaterales: FMI, Banco Mundial y BID. Cabe resaltar que sólo después de la normalización de las relaciones con el FMI era posible el arreglo con el Club de París y con la banca acreedora.

El pago de los atrasos de la deuda externa con los organismos multilaterales se efectuó en setiembre 1991 con el BID y en marzo de 1993 con el FMI y el Banco Mundial, lo que llevó a la reanudación de los créditos a partir de esas fechas. La refinanciación de la deuda externa con el Club de París se concretó en marzo de

1993. El arreglo con la banca privada recién se ha realizado en 1996 con la firma del Plan Brady, el mismo que se concretará en octubre de este año.

Este largo proceso para completar la "reinserción" con el conjunto de los actores del sistema financiero internacional ha determinado un considerable grado de influencia de los organismos multilaterales, principalmente del FMI, en las decisiones de política económica del gobierno peruano. En efecto, el éxito de la estrategia de "reinserción" estaba ligado a la continuidad de las políticas macroeconómicas y de las reformas estructurales, a la vez que a la profundización de estas últimas.

La prioridad otorgada a la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales determinó que la casi totalidad de los préstamos iniciales del BID (1991) y el Banco Mundial (1993) pusieran especial énfasis en la implementación de políticas de ajuste estructural y sectorial en casi todos los sectores económicos.

En el período 1990-93 muchas ONGs priorizaron su participación en los programas de emergencia social (salud y alimentación), de corte asistencialista, para tratar de paliar los efectos del drástico programa de estabilización macroeconómica. Desde 1994 hasta la fecha, como consecuencia de los cambios estructurales operados, caracterizados por el retraimiento del rol y presencia del Estado en la gestión social, así como de los cambios en los enfoques de la cooperación internacional, se constata en las ONGs un proceso que prioriza las actividades ligadas al mercado como el nuevo espacio de sus relaciones y vinculaciones con la sociedad civil.

En 1994 y 1995, creció fuertemente el gasto social en el Perú, retomando los niveles de hace 15 años. Coincidentemente, también en estos años se firmaron con el Banco Mundial y el BID los primeros préstamos para políticas sociales (salud, fondo de compensación social -FONCODES-).

En estos préstamos de "recursos humanos" existe alguna participación de las ONGs a nivel de "implementadores" de los programas previstos, mientras que en el caso de FONCODES, los proyectos de inversión generados por las comunidades locales cuentan, en muchos casos, con la participación de ONGs como asesoras y/o ejecutores de los proyectos.

2. EL UNIVERSO DE LAS ONGs

En el Perú existe un total de 897 instituciones entre Centros de Investigación Universitarios, ONGs, ONGs de la Iglesia y Redes y Consorcios.¹ El rubro de ONGs es el más grande, con 769 instituciones, seguido de las Redes (58). Luego vienen las ONGs de la Iglesia (45), los Centros de Investigación Universitaria (17) y los consorcios (8).

En lo que se refiere al espacio de trabajo, 246 instituciones (27,4%) realizan trabajo rural y 332 instituciones (37%) trabajan en el ámbito urbano. La otra tercera parte comparte su espacio de trabajo entre lo urbano y lo rural: 310 instituciones (34,6%).

Con respecto a la ubicación geográfica, el 59,9% de las ONGs está en Lima. Luego vienen la Región Inka (Cuzco, Apurímac y Madre de Dios) con el 8,8% y la Región Nor-Oriental del Marañón (Amazonas, Cajamarca y Lambayeque) con el 5,3%.

En lo que concierne a las áreas de trabajo, la mayoría de las instituciones reseñadas trabaja en el área de Educación (309), mientras en el área de Salud trabajan 194 instituciones. De otro lado, ha venido creciendo el número de ONGs que trabajan en el área de ecología (137) y medio ambiente (46). También cabe destacar que en el área de autogestión y la microempresa intervienen 107 y 36 instituciones, respectivamente.

La población destinataria de las actividades de las ONGs es la siguiente: campesinos (284), sectores barriales (258), mujeres (188), niños (121), obreros (87) y jóvenes (84).

El período de mayor crecimiento de las ONGs se dio entre 1986 y 1990. Actualmente se registra una desaceleración por las dificultades en obtener financiamiento para proyectos.

Según el Informe "Evaluación de la Pobreza" del Banco Mundial, en 1990 las ONGs movilizaron entre US\$ 170 y 200 millones anuales de financiamiento exter-

1. Buena parte de esta información proviene de "Perú: Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG)". DESCO, Lima, Agosto de 1994.

no. Los Estados Unidos contribuyeron con US\$ 100 millones (principalmente con ayuda alimentaria), Holanda con US\$ 20 millones; Canadá, Alemania e Italia con US\$ 10 millones cada uno y Suiza, US\$ 4 millones.

2.1 Las ONGs y el gobierno: cómo se perciben

La relación de las ONGs con el gobierno peruano no es coordinada por ninguna instancia gubernamental. Desde 1994, las ONGs deben inscribirse en la Secretaría de Cooperación Técnica del Ministerio de la Presidencia; anteriormente, lo hacían en el Instituto Nacional de Planificación, el cual fue desactivado por el actual gobierno.

Hasta principios de la década del '90, las ONGs en el Perú, en general, tuvieron una política bastante independiente de las entidades gubernamentales, existiendo poco diálogo con éste. En los últimos años esta situación se ha modificado.²

Desde el punto de vista del gobierno, la relación con las ONGs es ad-hoc. Varía según las necesidades de cada proyecto. Incluso en el caso de FONCODES, donde la relación con las ONGs es más estrecha, no existe una instancia de coordinación con éstas.

Puede afirmarse que el gobierno actual no tuvo inicialmente una buena relación con las ONGs. No se vio con agrado que las ONGs manejen fondos importantes que provienen directamente de agencias de cooperación gubernamentales, así como de la Iglesia, sindicatos y ONGs de los países industrializados. Estos fondos se canalizan directamente a las ONGs desde hace muchos años, independientemente de las orientaciones del gobierno.³

2. "Durante los setenta y buena parte de los ochenta, por el contrario, la estrategia de intervención de las ONGs tenía más bien un cariz político, antiestatal. La educación popular, como metodología de trabajo priorizada, representaba esta opción por la concientización política de los grupos destinatarios con el fin -bastante explícito- del cambio de estructuras. En este sentido, el *cambio social* no se concebía sin un *cambio político radical*" (Martín Beaumont, "Algo de Estado, Algo de Empresa: Las ONGs en el Perú de los noventa", en *Los desafíos de la cooperación*, DESCO, Lima, agosto de 1996, pp. 85-106).

3. Hay que señalar que muchas ONGs efectuaron campañas importantes contra las violaciones de derechos humanos por parte de fuerzas militares y para-militares, en el cuadro de violencia política vivida en el país, lo cual no era visto con agrado por el gobierno.

En determinadas ocasiones, por ejemplo, en 1994-1995, han habido campañas de prensa contra las ONGs, afirmando que el dinero que recibían no llegaba a sus verdaderos destinatarios, que sus responsables ganaban altos sueldos en dólares y que no se sabía cuál es el uso y destino de los fondos que recibían.

Existen varias instituciones gubernamentales de supervisión de las ONGs, las que ejercen controles que incluso sobrepasan aquellos que se realizan al sector privado. Por ejemplo, a principios de 1995 se debatió en el Congreso un proyecto de ley que habría hecho imposible la actividad de las ONGs.

Gradualmente ha comenzado a cambiar la percepción del gobierno hacia las ONGs y, también, de las ONGs hacia el gobierno, lo que ha determinado una mejora en las relaciones entre ambos.

En buena medida, esto se debe al hecho que la cooperación internacional y los organismos multilaterales han insistido ante el gobierno sobre el rol importante que cumplen las ONGs en la implementación de proyectos de desarrollo y de lucha contra la pobreza que incorporan efectivamente a la sociedad civil.

2.2 Las ONGs y los programas sociales en el contexto del ajuste estructural

En el Perú, tradicionalmente las ONGs se han definido como comprometidas con el desarrollo del país. Esto ha significado que las ONGs discutan los problemas nacionales y, en muchas ocasiones, tomen posición sobre los acontecimientos ligados a la coyuntura política. En el plano de su actividad práctica, en los llamados proyectos de promoción al desarrollo, las ONGs implementan proyectos en los cuales tratan de plasmar, en las comunidades y la población involucradas, su particular visión de desarrollo del país.

Desde esa perspectiva, si bien los temas relacionados con las políticas sociales han sido parte del trabajo habitual de las ONGs desde sus orígenes, éstas no eran el centro de sus prioridades. Las políticas sociales eran consideradas, en lo esencial, como una responsabilidad del Estado frente a la población.

Por ello, el tema de las políticas sociales se introduce con fuerza entre las ONGs solamente después de los dos grandes "shocks" macroeconómicos de los últimos años: el primero, en setiembre de 1988, bajo el gobierno de Alan García y

el segundo en agosto de 1990, bajo el gobierno de Alberto Fujimori (al mismo tiempo que se pusieron en marcha las políticas de ajuste estructural). Esto llevó al país a una situación de "emergencia social".

La necesidad de atender a la población en extrema pobreza en esta situación de emergencia se hizo imperativa. La escasa y a veces nula capacidad de respuesta del Estado para atender las necesidades de la población, determinó que organismos de la Iglesia y de la cooperación internacional pusieran en marcha planes de asistencia social ("asistencialismo") para la población más necesitada, recurriendo, al mismo tiempo, a las ONGs para que cooperaran en esta situación de emergencia.

Este es el origen del debate sobre "asistencia o desarrollo", el cual ha sido recurrente en las ONGs peruanas en los últimos años. Las cifras que se presentan a continuación nos muestran la manera bajo la cual el énfasis en los proyectos de políticas sociales de las ONGs han crecido de modo impresionante, a partir de la segunda mitad de la década de los '80. Se puede apreciar un crecimiento de casi el 100% de los proyectos de las ONGs ligados a políticas sociales, con respecto al total de proyectos. Si bien no existen encuestas detalladas posteriores, estadísticas parciales confirman que la tendencia señalada en este cuadro se ha mantenido.

Cuadro 1

Proyectos de las áreas de Políticas Sociales como porcentaje del total de proyectos

Períodos	TOTAL	Políticas Sociales	%
1979-85	276	123	44,5
1986-91	219	189	86,3

Fuente: DESCO, Base de Datos de UDyP, 1994.

Hay que resaltar que no todos los proyectos de programas sociales son de corte "asistencialista"; no obstante ello, la mayoría de los programas sociales distan mucho de enmarcarse en el concepto de desarrollo que era manejado por las ONGs.

Las ONGs no han dejado de criticar el horizonte de corto plazo, así como el carácter asistencialista de muchos de los programas sociales del Estado peruano. En los hechos, sin embargo, la mayoría de los proyectos de las ONGs se ubican ahora en ese campo. Se puede afirmar, entonces, que muchas ONGs han tenido una respuesta adaptativa a las políticas seguidas por el Estado en esta materia.

3. EL BANCO MUNDIAL Y EL BID: NUEVOS MANDATOS Y ESTRATEGIAS EN EL PERÚ

3.1 Las iniciativas del Banco Mundial y del BID en relación a los nuevos mandatos

Los nuevos mandatos de los organismos, en lo que se refiere a transparencia y gobernabilidad son poco conocidos, en general, por las ONGs y la sociedad civil. Puede afirmarse que el conocimiento de estos mecanismos de participación está recién en las etapas iniciales.

En este punto debe hacerse una diferencia entre el Banco Mundial y el BID. Mientras que, de un lado, el Banco Mundial tiene una política activa -aunque reciente- en el establecimiento de lazos con las ONGs y la sociedad civil, no es posible constatar la misma política en el caso del BID.

En efecto, desde fines de 1995, el Banco Mundial cuenta con una Oficina de Enlace con las ONGs, la cual está a cargo de una funcionaria peruana que ha trabajado mucho tiempo en una ONG y conoce las particularidades del sector. La creación de la unidad de enlace con las ONGs obedece a la política general del Banco Mundial (Ver Nelson en este volumen). La unidad peruana está en su etapa experimental y al cabo de un año habrá reajustes y se formularán nuevos proyectos. En general, se puede decir que el Banco Mundial tiene una política de puertas abiertas con la sociedad civil.

Las tareas centrales de la unidad de enlace con las ONGs consisten en facilitar, difundir e intercambiar información con las ONGs acerca de los temas comunes; asimismo, cooperar con la comunidad de ONGs en términos de asistencia técnica, donaciones y la colaboración para apoyar diferentes eventos.

Por otro lado, la unidad de enlace coordina las reuniones entre las misiones del Banco Mundial con las ONGs para los temas y metas pertinentes. La oficina también se encarga de llevar una Base de Datos actualizada de las ONGs de acuerdo a los temas y zonas de trabajo. Asimismo, la oficina de enlace analiza el impacto social de los proyectos.

La oficina de enlace participa en la identificación y selección de las ONGs que pueden ser incluidas en determinados préstamos. La modalidad puede ser bajo contrato o convenio o como grupo de enlace en la zona.

Desde el punto de vista de la oficina de enlace, las principales carencias de las ONGs son:

- Falta de diálogo con el gobierno
- Falta de práctica en la negociación de intereses
- Poca práctica en la formulación de proyectos
- Poca práctica en la maximización de recursos

En el caso del BID, no existe oficina de enlace con ONGs en el Perú. No se tiene conocimiento de que exista una política específica del banco para ese sector de la sociedad civil. En lo que se refiere a la política de acceso a la información, el BID tiene un representante de prensa. Sin embargo, no se dispone de un presupuesto adecuado para contar con el número suficiente de documentos autorizados para su difusión ni tampoco para el servicio de fotocopias de los pocos documentos que mantiene su representación en Lima.

3.2 La estrategia del Banco Mundial

Inicialmente, los préstamos del Banco Mundial priorizaron la puesta en marcha de las reformas estructurales. En 1992 y 1993, el Banco Mundial otorgó tres préstamos de ajuste estructural al Perú por un valor de US\$ 1,000 millones en préstamos. Estos préstamos no significaron un desembolso real de fondos, sino simplemente un mecanismo para el refinanciamiento de los atrasos en la deuda externa impaga desde 1986-87, permitiendo la "reinserción" del Perú en el sistema financiero internacional a partir de marzo de 1993.

Cuadro 2

Perú: Préstamos del Banco Mundial 1992-1996

PRESTAMOS "SOMBRA" PARA PAGO DE ATRASOS (*)	(en millones de US\$)	
Préstamo de Ajuste Estructural (I) (Reforma Comercial)	1992	300,0
Préstamo de Ajuste Estructural (II)	1992	300,0
Préstamo de Ajuste Estructural (III) (Sector Financiero)	1992	400,0
TOTAL		1,000,0
Préstamo asist. técnica - privatizaciones	1993	30,0
Préstamo de Ajuste Estructural (suplementario)	1993	150,0
Préstamo de ajuste para privatizaciones (energía, minería, petróleo, telecomunicaciones)	1993	250,0
Préstamo asistencia técnica - energía/minería	1993	11,8
Préstamo a FONCODES	1994	100,0
Préstamo de Salud y Nutrición básica	1994	34,0
Préstamo Rehab. Sector Transportes	1994	150,0
Préstamo de Ajuste para Privatización del sector eléctrico	1994	150,0
Préstamo para Privatización Agua Potable	1995	150,0
Préstamo para Caminos Rurales	1995	90,0
Préstamo para Educación Primaria	1995	146,2
Préstamo FONCODES II	1996	150,0
Rehabilitación de Irrigaciones	1996	85,0
TOTAL		1,497,0

(*) Estos préstamos sirvieron para pagar al Tesoro de Estados Unidos y al Export Import Bank de Japón, entidades que habían prestado US\$ 900 millones para que el Perú pudiera pagar los atrasos al Banco Mundial. Los atrasos en pago de deuda externa con el Banco Mundial comenzaron en 1987 y ascendían a US\$ 900 millones. Es por eso que se les llama "Préstamos Sombra".

Fuente: Banco Mundial.

A partir de 1994, cuando ya se habían llevado a cabo las principales reformas estructurales, comienzan los préstamos del Banco Mundial para recursos humanos (salud, educación primaria, FONCODES) así como para infraestructura (sector transportes, caminos rurales, rehabilitación de irrigaciones, entre otros).

En el período 1993-1996, el Banco Mundial ha concertado préstamos por US\$ 1,497 millones.⁴

Cumpliendo con un mandato global, el Banco Mundial debe realizar evaluaciones sobre la pobreza de sus países miembros. En Perú, la "Evaluación de la Pobreza"⁵ se llevó a cabo en 1992, siendo publicada bajo el título en inglés de "Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor" (Evaluación de la Pobreza, Políticas Sociales y Programas para los Pobres).

El documento de "Evaluación" fue elaborado por un equipo del Banco Mundial que realizó varias visitas al Perú entre junio y setiembre de 1991. El equipo del banco recibió la colaboración de varias instancias gubernamentales. Entre ellas: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Banco Central de Reserva, el Instituto Nacional de Planificación, FONCODES y otras agencias.

Este equipo llevó a cabo dos reuniones con ONGs para saber sus opiniones con respecto a los problemas de pobreza y el nivel de intervención de las ONGs. La misión del Banco Mundial escuchó sus opiniones. No hubo una participación de las ONGs en la elaboración del documento.

En esta "Evaluación" se hicieron importantes apreciaciones sobre el rol de las ONGs en la lucha contra la pobreza. Asimismo, se hicieron comentarios detallados sobre los problemas en la relación entre las ONGs y el gobierno, con críticas y sugerencias orientadas al mejoramiento de las relaciones entre ambos.

Dicho informe puntualizó que las ONGs son un componente muy fuerte en la lucha contra la pobreza pues tienen una ventaja comparativa en la movilización de

4. El elevado nivel de endeudamiento del gobierno peruano con los organismos multilaterales es un factor de preocupación para muchos analistas. Se advierte al gobierno que muchos de estos préstamos no generan una capacidad de repago y podrían agravar las cuentas externas en los próximos años. En efecto, esta deuda se ha venido incrementando en los últimos años, ya sea por los préstamos de ajuste estructural como por los préstamos para programas sociales, obras de infraestructura y apoyo al desarrollo productivo. También se prevé el otorgamiento de montos importantes para la segunda generación de reformas estructurales (reforma del aparato del Estado, administración de justicia, entre otros).

5. No es nuestro objetivo analizar detenidamente este documento. Para un análisis detallado, véase Francke, Pedro: "La educación pública, los pobres y el ajuste", CEDAL, Lima, 1995. También, Campodónico, Humberto: "Los organismos multilaterales y la política de pobreza", en *Pretextos* N° 8, DESCO, Lima.

recursos externos debido a su flexibilidad y su habilidad para responder a las prioridades de los donantes. Las ONGs sirven como un canal de comunicación para que los pobres expresen sus necesidades. De otro lado, las ONGs tienen restricciones relacionadas con la vulnerabilidad con respecto a la influencia de los donantes y a su debilidad para formular proyectos.

El informe evaluó que había dos tipos de barreras en las relaciones entre el gobierno y las ONGs: las barreras reales y las barreras de percepción. Entre las barreras reales se menciona el hecho que la dispersión de los programas del gobierno en una amplia gama de instituciones, dificulta la entrada de las ONGs. Asimismo, el manejo personalista de algunos programas gubernamentales hace que la colaboración con las ONGs dependa de la voluntad de los individuos y no de mecanismos institucionales.

Por el lado de las ONGs, las mismas no están organizadas por sectores y adolecen de mecanismos para planear y establecer prioridades colectivas para el gasto o evaluaciones sobre el impacto de sus programas. En buena parte de los casos, sus acciones no están enmarcadas por análisis y planes de largo plazo. Asimismo, las ONGs difieren ampliamente en sus capacidades administrativas y gerenciales, así como en su habilidad para analizar problemas y realizar propuestas de política. También adolecen de una visión clara de su capacidad operativa, tanto individual como colectiva. No son operativas en todas las regiones del país donde existen severos problemas de pobreza.

El Informe del banco también indicó que las barreras de percepción son la amenaza más seria para la mejora de la colaboración entre el gobierno y las ONGs. Los funcionarios del gobierno no veían a las ONGs como socios en la identificación de las prioridades nacionales para el alivio de la pobreza ni como subcontratistas para expandir la capacidad del gobierno en el alcance de estas metas. El gobierno percibe a las ONGs como competidores para un determinado nivel de recursos.

Del mismo modo, las ONGs desconfían de la motivación del gobierno para buscar una mayor colaboración. Están preocupados por el hecho que el Estado les asigne responsabilidades demasiado grandes y, de esa manera, busque evitar las responsabilidades en caso de que éstas fracasen. Son renuentes a compartir información con las agencias gubernamentales porque temen que el gobierno quiera controlar sus actividades.

Según el Banco Mundial, allí donde tengan una ventaja comparativa, el gobierno debería movilizar y canalizar los recursos a través de las ONGs. Algunos

de los siguientes pasos mejorarían la participación de las ONGs en la estrategia de alivio de la pobreza del Perú. El gobierno y las ONGs podrían trabajar para determinar las ventajas comparativas de las ONGs por regiones, sectores y grupos de la población. Con la participación de las ONGs, el gobierno podría definir las áreas de actividad autónoma de las ONGs y determinar cuáles son las actividades que requieren coordinación. El gobierno y las ONGs también podrían determinar conjuntamente la magnitud de los proyectos y programas que son capaces de llevar a cabo.

Para el Banco Mundial, el gobierno debería establecer mecanismos claros y eficientes para la colaboración con las ONGs. Por su lado, las ONGs deberían evitar el aislamiento territorial y sectorial que lleva a la duplicación de esfuerzos. Los consorcios emergentes de ONGs podrían constituirse en un mecanismo que debiera ser explorado para ayudar a una mayor coordinación, diálogo y planeamiento conjunto con el Estado.

En el documento "Country Assistance Strategy" (CAS) de octubre de 1994 se señalan los lineamientos de política del banco para el Perú en el período 1995-97. El BM considera que su objetivo central consistirá en el alivio de la pobreza en el país. En este CAS no existe ninguna mención a la participación popular ni a instituciones de la sociedad civil.

Se plantea que la reducción de la pobreza es el objetivo central del involucramiento del banco en Perú. Esto se llevará a cabo mediante inversiones lideradas por el sector privado que lleven a un crecimiento ambientalmente sustentable, así como por inversiones en bienes y servicios públicos que beneficien directamente a los pobres.

Se dice, también, que en Perú ya se han llevado a cabo las reformas estructurales más importantes, por lo cual ahora se deben formular proyectos de inversión. Sobre la base de estas consideraciones, el banco concentrará sus esfuerzos en los años fiscales 1995-97, principalmente en préstamos de inversiones en los sectores de infraestructura y sociales, incluyendo el apoyo a las instituciones públicas correspondientes, así como a una buena administración macroeconómica. En la actual etapa de desarrollo económico del Perú, se piensa que la concentración de los esfuerzos en estas áreas maximizará la contribución del banco para la reducción de la pobreza.

3.3 La estrategia del BID

En setiembre de 1991, el Perú regularizó sus atrasos en el pago de la deuda externa con el BID. A partir de esa fecha, el BID reanudó los préstamos al Perú, habiéndose concertado préstamos por un monto de US\$ 1,436.9 millones a junio de 1996.

Los préstamos del BID priorizaron inicialmente la puesta en marcha de las reformas estructurales, principalmente la reforma comercial, reforma del sector financiero y reforma del sector electricidad (ver Cuadro 3). También el BID ha otorgado importantes préstamos para la rehabilitación de la infraestructura vial (carreteras y transporte rural), así como para los servicios de salud y saneamiento básico. En el caso del BID, es importante destacar los préstamos para microempresarios, los créditos multisectoriales y el programa para microempresas. De la misma manera, el crédito para titulación está destinado al otorgamiento de títulos para los campesinos de la sierra peruana.

Cuadro 3

Perú: préstamos del BID 1991-1996

PRESTAMO PARA PAGO DE ATRASOS	AÑO	MONTO (en US\$ millones)
Reforma del Sector Comercio (*)	1991	380,0
Reforma del Sector Comercio (I)	1991	4,9
Rehab. y Mantenimiento de Carreteras	1991	210,0
Reforma del Sector Financiero (I)	1992	21,8
Reforma del Sector Financiero (II)	1992	200,0
Fortalecimiento de Programas Sector Salud	1993	68,0
Apoyo al sector de sanidad básica	1993	1,5
Programa de electricidad y reforma sectorial	1993	45,0
Préstamo a FONCODES	1993	100,0
Mejoramiento de microempresarios	1993	2,5
Programa del Sector Agrícola	1994	1,2
Rehabilitación y Mejora de Carreteras	1994	252,0
Mejora del sector de saneamiento básico	1994	140,0
Programa de crédito multisectorial	1994	100,0
Apoyo a Cajas Municipales	1994	4,0
Infraestructura de Transporte Rural	1995	90,0
Programa para microempresas	1995	25,0

HUMBERTO CAMPODÓNICO

Programa de titulación	1995	21,0
Préstamo FONCODES II	1996	150,0
TOTAL		1,436,9

(*) La mayor parte de los atrasos fueron pagados con un crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) por US\$ 325 millones, a los cuales se sumó un desembolso de US\$ 55 millones proveniente del Tesoro Público. Los fondos del préstamo del BID sirvieron, a su vez, para pagar el préstamo del FLAR.

Fuente: BID.

A fines de 1993 se otorgan los préstamos de Salud y el préstamo a FONCODES (US\$ 100 millones). En 1995 han habido préstamos para microempresas y para la titulación de tierras de campesinos en la Sierra peruana. En mayo de 1996, se aprobó el segundo préstamo para FONCODES por US\$ 150 millones.

A la fecha, han habido dos ejercicios de programación por el BID: uno en noviembre de 1992 y otro en mayo de 1994. Actualmente está en preparación el ejercicio de programación para el año 1996. En estos documentos se señalan los lineamientos de política del BID para el país en el período considerado.

Cabe destacar que en el documento de 1994 se hizo hincapié en el hecho que los gobiernos locales deben cumplir un rol mayor a través del proceso de descentralización. Para lograrlo se plantea el refuerzo de la capacidad administrativa de las municipalidades y un aumento del rol de la mujer como jefa de hogar.

El documento de mayo de 1994 reitera que el crecimiento económico en el mediano y largo plazo beneficiará a los pobres a través de las reformas estructurales y el amplio incremento de las oportunidades económicas. Sin embargo, en el corto plazo, es importante que los sectores más pobres reciban asistencia gubernamental.

Se afirma que el gobierno ya ha formulado una estrategia para mejorar la situación de pobreza y mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales, así como para aumentar la eficiencia en la implementación de los programas sociales. Se destaca la labor del FONCODES en 1993 y se afirma que, con la colaboración del BM, se plantea un mayor apoyo a FONCODES en el período 1994-96.

Se establecen cinco áreas prioritarias: a) consolidación del programa de ajuste y reformas estructurales; b) fortalecimiento institucional del sector público; c)

privatización y desarrollo del sector privado; d) mitigación de la pobreza y fomento al progreso social; e) rehabilitación de los sectores productivos y de infraestructura económica.

De singular importancia es la mención al Plan de Estabilización Social que el gobierno peruano viene preparando con el apoyo del FMI y del BID. Se dice que la estrategia del gobierno en este área es complementar los efectos de la recuperación económica con un gasto más eficiente y efectivo en infraestructura y servicios a través de intervenciones focalizadas y acuerdos de participación institucional.

En el documento de 1996 (en preparación), el énfasis está puesto en cinco líneas principales de acción del BID: Pobreza, Fortalecimiento institucional, Infraestructura física, Reforma del Estado y Medio Ambiente. Puede apreciarse que ya no se considera el otorgamiento de préstamos de ajuste estructural para sectores económicos. En la elaboración del documento no intervienen las ONGs ni miembros de la sociedad civil.

4. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS ONGs EN LOS PROYECTOS

En este acápite desarrollaremos la forma de vinculación del Banco Mundial y del BID con las ONGs y la sociedad civil en los préstamos para programas sociales y fondos de inversión social; los proyectos de desarrollo de infraestructura con participación de la población y los proyectos de reforma del Estado.

En lo que concierne a los préstamos de ajuste estructural, puede afirmarse que no existe ningún tipo de consulta con la sociedad civil.

En los préstamos para programas sociales -salud y educación- así como para los fondos de inversión social sí existe una participación, pero sobre todo a nivel de la implementación del proyecto (es el caso de FONCODES).

En el caso de los préstamos para mejoramiento y desarrollo de infraestructura, puede constatarse un mayor nivel de esfuerzos de participación, sobre todo de la población rural. Pero es demasiado temprano aún para apreciar el alcance de estos mecanismos.

4.1 El Préstamo de Salud y Nutrición del Banco Mundial

El Préstamo de Salud y Nutrición, aprobado en enero de 1994, es el primero destinado al mejoramiento de los recursos humanos. Tiene como objetivo mejorar las condiciones de salud y nutrición, concentrándose en las Regiones Grau, Nor-Oriental del Marañón e Inka, y el distrito de San Juan de Lurigancho en Lima Metropolitana.

El propósito es beneficiar a mujeres y niños pobres mediante: a) una mayor utilización de los servicios de salud y nutrición materno-infantil mejorando el acceso y la calidad de los mismos; b) la promoción de mejores prácticas de salud y nutrición poniendo énfasis en la atención preventiva y la educación.

El proyecto pone énfasis en la atención preventiva durante el ciclo reproductivo y de los niños menores de un año y en edad preescolar. Se pretende fortalecer las actividades relacionadas con el control de las mujeres embarazadas, la vigilancia del crecimiento de los niños y la suplementación alimentaria con micronutrientes; además se pretende generar una mayor demanda por servicios preventivos a través de la información, educación y comunicación.

El proyecto considera prioritario financiar equipo médico básico, vehículos para tareas de supervisión, medicamentos, micronutrientes y otros suministros; computadoras, equipos de oficina, de impresión y de laboratorio; y material de instrucción básico para las instalaciones de salud. También considera cubrir los costos de estudios operacionales y asistencia técnica. Del mismo modo, el proyecto financiará servicios contratados para diseñar y llevar a cabo campañas de información en gran escala.

El costo total del Proyecto se calcula en US\$ 44 millones, de los cuales el Banco Mundial propone prestar la suma de US\$ 34 millones (80% del monto estimado aproximadamente).

Como condición para lograr eficiencia del proyecto, el BM propone emplear un equipo de información, educación y comunicación que deberá ser aceptable para el banco. Como condición para el desembolso del rubro de gastos por concepto de medicamentos y abastecimientos médicos, el gobierno deberá presentar al banco evidencia satisfactoria para este último de que ha hecho arreglos apropiados para su distribución.

Las ONGs no intervinieron en la identificación, ni tampoco en el diseño del proyecto. Esto fue realizado por misiones del Banco Mundial, así como por consul-

tores contratados por el Banco. La participación de las ONGs, sin embargo, sí es muy activa en la implementación del proyecto. Por ejemplo, se prevé la intervención de las ONGs en varios momentos para paliar la debilidad de la capacidad de ejecución del gobierno, planteándose dos acciones: 1) que el proyecto se centralice en un pequeño número de programas de importancia cardinal para los pobres, con lo cual se reduce al mínimo la cantidad de actividades a administrar; 2) que participen ONGs con experiencia en este campo, con lo cual se complementará la capacidad gubernamental.

Asimismo, se prevé que en las actividades de nutrición, se proveerá a las ONGs que trabajan en las zonas del proyecto la capacitación y el equipo para controlar el crecimiento, suplementos de micronutrientes y medicamentos para tratamiento antihelmíntico para que puedan atender a los beneficiarios. De la misma manera, se prevé que las ONGs podrán intervenir en la cobertura del control del crecimiento de los niños menores de 3 años de edad.

En lo que se refiere a la capacitación del personal del Ministerio que llevará a cabo las actividades del proyecto, se prevé que las ONGs organizarán la mayor parte de la capacitación. El personal del centro de salud asistirá en el adiestramiento de los trabajadores de salud de la comunidad para promover el programa de extensión de las instalaciones de salud.

Es importante resaltar que el proyecto se propone respaldar organizaciones independientes del gobierno, como los comedores populares, el programa del "Vaso de Leche", o cualquier otra organización que escoja la comunidad. También se dice de manera explícita que "el proyecto busca la participación activa de las ONGs en colaboración con las comunidades". Así, la Universidad de Medicina Cayetano Heredia y Pathfinder participan en la capacitación de parteras. De otro lado, las ONGs PRISMA y APROPO participan en la motivación de relaciones interpersonales.

El proyecto comenzó a ejecutarse a principios de 1996, motivo por el cual es aún muy temprano para tener una clara evaluación de sus resultados. Lo que sí queda claro es que el proyecto plantea de manera explícita una mayor participación de las ONGs en la implementación del proyecto, así como el apoyo a las organizaciones de base.

4.2 El préstamo “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria” del Banco Mundial

El proyecto tiene como objetivo asistir al gobierno en el aumento de la calidad de la educación primaria para mejorar el rendimiento de los estudiantes y reducir la repetición y la deserción escolar. Otro de los objetivos del proyecto es el reforzamiento administrativo de la educación. Fue aprobado en diciembre de 1995 por un monto de US\$ 146,2 millones.

Los objetivos específicos del proyecto son: a) mejorar las condiciones de enseñanza en las aulas de educación primaria; b) reforzar la administración de las escuelas públicas; c) mejorar el planeamiento, monitoreo y la capacidad administrativa de las autoridades de educación del gobierno central, departamental y local; d) mejorar la infraestructura educativa.

El proyecto beneficiará a 3.5 millones de niños de primer a sexto grado, aproximadamente, así como a 110,000 maestros y 25,000 directores y administradores de colegios. El mejoramiento de la infraestructura de los colegios se focalizará en las áreas que presenten la más alta proporción de colegios en mal estado, la menor proporción de niños matriculados en educación primaria y la mayor proporción de población viviendo en condiciones de extrema pobreza.

En lo que concierne a la identificación del proyecto ha existido una participación de especialistas en este tema, a manera de consultores.⁶ Debido a serios problemas de administración y organización del Ministerio a principios de la década, el diseño del proyecto fue ejecutado conjuntamente por un convenio Banco Mundial/GTZ/UNESCO.

La metodología fue la siguiente: se escogieron 13 temas relevantes y se llamó a un concurso para la elaboración de las consultorías en el cual participaron universidades, especialistas independientes y ONGs. Luego, el Banco Mundial/GTZ/UNESCO elaboró una síntesis de estas consultorías y como resultado se obtuvo un Diagnóstico de la Educación Primaria. En lo que se refiere a la implementación, está prevista la participación de pedagógicos, universidades y ONGs, como operadores del proyecto.

6. Buena parte de la información que reseñamos en este acápite proviene de una entrevista con un miembro de la ONG “Foro Educativo”, creada en 1992. Varios integrantes de esta ONG participaron, como consultores independientes, en el diseño y formulación del proyecto.

De acuerdo a entrevistas realizadas, se puede apreciar que existe un problema serio en lo que respecta a la capacitación de los profesores, pues no se ha elaborado aún el Programa Integral de Capacitación y, sin embargo, ya han comenzado los cursos de capacitación. La selección de los organismos que llevan a cabo las tareas y cursos de capacitación se hace mediante licitación, en la cual intervienen institutos pedagógicos, universidades, ONGs.

La ejecución del proyecto, está a cargo del Ministerio de Educación. El manejo de los fondos es considerado confidencial y no se tiene conocimiento de la forma en que se está llevando a cabo la ejecución del gasto. Según los entrevistados, existen buenas relaciones de coordinación con el Banco Mundial. No sucede lo mismo con el Ministerio de Educación, existiendo sólo reuniones esporádicas. Es importante también resaltar que las relaciones de las ONGs con el Ministerio de Educación y el Banco Mundial son bilaterales, no existiendo un espacio tripartito para coordinar las relaciones entre el Ministerio, el banco y las ONGs.

4.3 Préstamo a FONCODES del BID y del Banco Mundial

La iniciativa de creación del Fondo de Compensación y Desarrollo Social -FONCODES- en 1991 provino del gobierno peruano. En ese momento, su orientación estaba centrada en la atención de programas de emergencia para el alivio de la población más necesitada, así como para la realización de pequeños proyectos de inversión social de corto plazo que tuvieran efectos inmediatos para el alivio de la población más afectada. Posteriormente, bajo los auspicios del BID y del Banco Mundial, FONCODES adopta lineamientos que lo asemejan a los Fondos de Inversión Social, aplicados en otros países de la región.

FONCODES es una organización pequeña que se encuentra bajo la conducción del Ministerio de la Presidencia. Cuenta además con un "staff" calificado que no excede las 200 personas, sin contar 250 supervisores externos, que se encargan de la supervisión de las obras, durante y después de su ejecución.

FONCODES ha recibido dos préstamos, cada uno por US\$ 100 millones, del Banco Mundial y del BID en 1994. En junio y julio de 1996, el BID y el Banco Mundial han aprobado el préstamo FONCODES II, por un monto de US\$ 150 millones cada uno.

FONCODES emplea el método de focalización en los grupos en extrema pobreza: comunidades indígenas de la Sierra rural, organizaciones comunales de

las zonas urbano-marginales, pequeños agricultores, pescadores y artesanos, así como grupos de mujeres gestantes y niños. El énfasis de los proyectos de FONCODES está puesto en los proyectos de educación, salud, nutrición y generación de empleo.

Para el período 1994-1996, se formuló un programa con los siguientes objetivos: i) sostener los esfuerzos del gobierno peruano en la implementación de la estrategia de alivio de la pobreza; ii) mitigar los costos sociales del ajuste; iii) fortalecer la capacidad institucional de FONCODES. En este programa participaron el BID, el Banco Mundial, el Gobierno del Perú y otros donantes. El costo total del programa fue de US\$ 495 millones.

El Proyecto contempla la utilización del monto total en dos áreas específicas: i) El 95% se destinará a desarrollar los proyectos de las comunidades, como ya FONCODES lo venía haciendo. Este componente financiará a través de FONCODES, proyectos en las diferentes líneas de inversión para el desarrollo: Asistencia Social (14%), Infraestructura Social (37%), Infraestructura Económica (33%) y créditos para pequeños agricultores y pequeños empresarios para generación de empleos y de ingresos (9%). ii) El segundo componente, que constituye el 5% del total, se destinó al desarrollo institucional de FONCODES.

Debe remarcarse el hecho que FONCODES sólo aprueba proyectos demandados por "la base", es decir, aquellos solicitados por las comunidades que, habiendo discutido sus necesidades, han presentado un proyecto prioritario para ellos. Para este efecto, FONCODES contribuye con información a las comunidades sobre sus principales necesidades. También lo hacen las ONGs así como algunos particulares (llamados "Promotores") que se encargan de promover la realización de ciertos proyectos en las comunidades. Luego de la elección del proyecto por la comunidad, el proyecto tiene que ser elaborado, lo cual requiere, en ciertos casos, de asesoría técnica.

El siguiente paso es presentar el proyecto a la oficina zonal de FONCODES. Para tal efecto, las comunidades se organizan y eligen, en asamblea comunal, un "núcleo ejecutor" conformado por 4 ó 6 miembros de la comunidad. Este "núcleo ejecutor" representa a la comunidad ante FONCODES y es responsable de la ejecución del proyecto. FONCODES se encarga entonces de evaluar las propuestas y aprobar los proyectos, los cuales tienen que cumplir con ciertos requisitos.

Se considera importante que sean intensivos en mano de obra (de acuerdo a la línea de inversión), y que la comunidad participe mayoritariamente en la ejecu-

ción y el mantenimiento del proyecto. Si el proyecto es aprobado, acto seguido vienen los acuerdos entre FONCODES y la Comunidad; luego viene el desembolso, que se realiza en dos partes: el primero, al inicio del proyecto y el segundo, durante la ejecución del mismo.

Durante toda la ejecución del proyecto o de la obra, FONCODES realiza una labor constante de supervisión, a través de supervisores externos (aquellos encargados de determinados proyectos y contratados especialmente). FONCODES también cuenta con supervisores de planta, que están encargados de realizar un seguimiento de las actividades de los supervisores externos. Una vez concluido el proyecto, éste es inaugurado (cuando se trata de infraestructura) y entregado a la comunidad (cuando se trata de proyectos de asistencia social). FONCODES también realiza evaluaciones *ex post* de algunos proyectos, para evaluar su funcionamiento y el impacto sobre la población.

FONCODES fue creada para actuar en el corto plazo, de manera a enfrentar los costos sociales del programa de estabilización macroeconómica y de la reforma estructural. Se trata de un "fondo social de emergencia", no diseñado para atacar la pobreza estructural ni con efectos redistributivos. Por lo tanto, FONCODES no forma parte de las políticas llamadas universales, las mismas que están a cargo de los Ministerios de Educación, Salud y Justicia.

En lo que se refiere a la focalización de los proyectos y participación de la población, si bien es cierto que los recursos de FONCODES se dirigen a los departamentos y provincias más necesitadas, no se cuenta con información para conocer cuán focalizados están los proyectos dentro de las provincias.

Así, como lo señala un informe preparado por una misión conjunta del BID y del Banco Mundial,⁷ considerando que FONCODES se basa esencialmente en la demanda, es probable que no se esté llegando a los distritos más pobres, pues éstos no cuentan con la capacidad técnica para preparar buenos proyectos. Por ello, la misión recomienda la realización de una actividad sistemática de promoción y asistencia técnica en los distritos con mayores índices de pobreza.

Además, existen otros problemas en la utilización de este enfoque que deberían ser tomados en cuenta. Por un problema de información, muchas de las co-

7. Misión Conjunta Banco Mundial/BID: Evaluación intermedia de FONCODES, abril de 1995, mimeo.

comunidades que forman parte de la población objetivo de FONCODES no están bien informadas sobre qué tipo de proyectos financia el Fondo de acuerdo a sus criterios de focalización y priorización. Debe señalarse, también, que a partir de 1994, al contar con más solicitudes de las que el Fondo podía atender, se descuidó el énfasis que debía darse a las labores de promoción en las zonas donde se encuentra la población objetivo.

Esto generó que FONCODES dejara un espacio que fue cubierto por proyectistas y contratistas, quienes iban ofreciendo sus servicios a las poblaciones. Así, es posible que muchas veces las iniciativas de presentar proyectos hubieran partido de entidades externas a la comunidad, quienes la convenceren de la importancia del proyecto. Las poblaciones aceptan los proyectos ofrecidos, los cuales, si bien la mayoría de las veces atendían alguna necesidad de la población, en un gran número de casos no estaban orientados hacia la solución de sus problemas más prioritarios. Un indicador es el número importante de obras de infraestructura. En lo que concierne a la participación de las ONGs en los proyectos de FONCODES, ésta se realiza al nivel de operadores de los proyectos, alcanzando el 15% del total en cuanto a proyectos y a 18% en cuanto a los montos ejecutados, como se puede apreciar en el Cuadro 4. Además, cuando los proyectos son administrados por núcleos ejecutores (grupos de pobladores), reciben la asesoría y/o seguimiento de profesionales independientes o de ONGs en calidad de inspectores, por lo cual se puede afirmar que la participación de las ONGs en los recursos de esta institución supera a la registrada en el cuadro.

Cuadro 4

Participación institucional en los proyectos de FONCODES

ORG. RESPONSABLE	PROYECTOS	%	MONTO (S/.)	%
Núcleo ejecutor	8,128	69	510'517,018	69
ONGs	1,723	15	132'078,615	18
Municipios	1,183	10	54'506,388	7
Inst. de gobierno	791	6	43'165,387	6
TOTAL	11,825	100	740'267,418	100

Fuente: Martín Beaumont, ONGs y Política Social, DESCO, Lima, 1996, en prensa.

El programa de FONCODES para los años 1996-99 contempla la ejecución de obras por US\$ 430 millones, los mismos que provendrán de créditos de un

cofinanciamiento paralelo del BID y del Banco Mundial por US\$ 150 millones cada uno, y los restantes US\$ 130 millones de la contrapartida gubernamental.

Los préstamos aprobados por el BID y el Banco Mundial comprometen recursos para financiar obras cuyo costo máximo sea de US\$ 250,000. Se espera que el costo promedio por proyecto será de US\$ 40,000 y entre las condiciones acordadas para cada obra, figura que al menos la mitad de los beneficiarios deben tener ingresos que se sitúen por debajo de la línea de pobreza. Vale la pena resaltar que el proyecto establece que las comunidades deben aportar al costo del proyecto hasta un 10% de la mano de obra no calificada para ejecutar las obras, muchas de las cuales serán de infraestructura.

El proyecto para 1996-99 hace un mayor hincapié en el desarrollo de proyectos productivos en las zonas de extrema pobreza con el objetivo de generar ingresos para la población. Se mantienen también las dos líneas del anterior programa: de un lado, el apoyo para realizar obras de infraestructura social y, de otro, el fortalecimiento institucional y de administración comunitaria, particularmente para apoyar a las organizaciones de los lugares remotos y más pobres del país. Estos recursos también se destinarán a la descentralización de FONCODES, la capacitación de su personal y a algunos de los beneficiarios de las comunidades en temas como la autogestión y la protección del medio ambiente.

4.4 El préstamo para Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales del BID y del Banco Mundial

En mayo de 1994, el gobierno peruano se dirigió al BID y al Banco Mundial para solicitarles que se ponga en marcha un proyecto de mejoramiento del servicio de transporte y acceso a las áreas rurales, los que están en una situación calamitosa, sobre todo en la Sierra rural.

El gobierno peruano demandó al Banco Mundial y al BID que el proyecto fuera cofinanciado (en lugar de un financiamiento paralelo) de manera de simplificar la administración del proyecto. El proyecto fue aprobado por el Banco Mundial y por el BID a fines de 1995 y recién está comenzando su implementación.⁸

8. "El BID es la contraparte más importante del Banco Mundial en este proyecto. Los otros donantes actúan fundamentalmente como co-financistas paralelos en otros proyectos de

El costo del proyecto en su Primera Fase es de US\$ 250 millones. El BID y el Banco Mundial han otorgado préstamos de US\$ 90 millones cada uno y el gobierno peruano financiará los US\$ 70 millones restantes.

El objetivo del proyecto es impulsar el desarrollo de la infraestructura mediante una rehabilitación exhaustiva de los caminos rurales, así como poner en marcha un programa de mantenimiento que detenga el deterioro del sistema existente en la Sierra rural, protegiendo importantes lazos económicos y sociales y proveyendo un marco para una mayor asistencia al subsector de caminos rurales.

El resultado esperado es el alivio de la pobreza rural, la elevación de las condiciones de vida de las comunidades rurales a través de un mejor acceso a los servicios sociales y a actividades generadoras de ingresos. Los objetivos específicos del proyecto son: reducir los costos de transporte y elevar la confiabilidad de acceso vehicular para expandir mercados; integrar zonas de pobre acceso con centros económicos regionales; mejorar condiciones de transporte en poblados rurales; generar empleo a través de trabajos de rehabilitación y mantenimiento, aliviando la pobreza; desarrollar la capacidad institucional de los municipios y microempresas para administrar y llevar a cabo, de manera sostenible, el mantenimiento y mejoramiento de los caminos rurales.

Para el BID y el Banco Mundial, los beneficiarios se dividen en tres categorías:

- 1) La población de la sierra en su conjunto y, en particular, la comunidades rurales más pobres. El número potencial de beneficiarios comprende una población rural de 2,7 millones de personas.
- 2) Las pequeñas empresas y los grupos de la comunidad que se formarán o reforzarán como resultado de su involucramiento en la ejecución de los trabajos financiados por el proyecto. Esto mejorará las habilidades individuales de los trabajadores empleados y la competitividad empresarial de las pequeñas empresas. El proyecto también beneficiará a los consultores locales y a las ONGs que se comprometerán en la preparación de los diseños de ingeniería y supervisión de trabajos.

transporte. El Banco Mundial trabaja en estrecha colaboración con el BID en este proyecto pues son cofinancistas conjuntos, en lugar de cofinancistas paralelos, lo cual es el caso normalmente" (Banco Mundial, Staff Appraisal Report, 14939-PE, Rural Road Rehabilitation and Maintenance Project, p. 64, noviembre de 1995).

3) Un gran número de municipalidades también se beneficiará con las inversiones y el fortalecimiento institucional que se deriva del proyecto. Están programadas 71 municipalidades de los seis departamentos iniciales del proyecto. Este número podría aumentar hasta 100 municipalidades, del total de 176 en todo el país, una vez que el proyecto se amplíe a su Segunda Fase (12 departamentos).

En este proyecto, el BM y el BID pusieron en práctica métodos de participación de la población rural de la zona que se benefician de los proyectos. La filosofía que guía al BM y al BID es que si no hay participación de los beneficiarios en el mantenimiento de los caminos rurales, entonces su deterioro es muy rápido.

El objetivo central podría definirse brevemente de la siguiente manera: los campesinos deben hacer suyo el proyecto. Para llevar a cabo el involucramiento de la población rural se planteó la realización de "Talleres de Participación Comunitaria", con el objetivo de hacer de conocimiento del campesino los alcances y la importancia del proyecto.

Se seleccionaron comunidades en regiones aisladas y en condición de extrema pobreza. En el primer nivel, los Talleres se hicieron con los alcaldes, delegados de organizaciones de base y responsables de ONGs trabajando en la zona. Estas reuniones se realizaron en las ciudades de Cuzco y Huancavelica y duraron de 5 a 6 horas. En un segundo nivel, los Talleres se desarrollaron mediante invitaciones abiertas a toda la comunidad. Hubo reuniones en dos comunidades rurales, Ccorca, en el Cuzco e Izcuchaca, en Huancavelica.

En este proyecto se pueden apreciar interesantes desarrollos que van en el sentido de lograr una mayor participación de la sociedad civil. En primer lugar, se plantea que debe haber un efectivo involucramiento de los beneficiarios del proyecto, de manera que haya una efectiva conservación de los caminos rurales. No se trata simplemente de que la obra se realice, sino que ésta cuente con el apoyo de los campesinos en su implementación y posterior mantenimiento.

En segundo lugar, la realización de los Talleres de Participación Comunitaria implica una concreción práctica del involucramiento de los campesinos, pues se convocó a alcaldes, delegados de organizaciones de base y responsables de ONGs trabajando en la zona. Lo mismo puede decirse de los Talleres realizados en las comunidades, aunque solo se realizó en dos de ellas. Ha habido una acogida positiva a ambas iniciativas.

En tercer lugar, el proyecto tiene un componente de fortalecimiento de la actividad productiva de las pequeñas empresas y ONGs de la zona donde se realiza el proyecto. Puede decirse que en este aspecto se recoge la experiencia de FONCODES, con un mayor énfasis en actividades productivas (aunque limitadas al mantenimiento de los caminos rurales).

Finalmente, existe un componente de fortalecimiento de los gobiernos locales (municipalidades), las mismas que están directamente involucradas en las actividades de mantenimiento de los caminos rurales que contempla el proyecto.

4.5 BID: El Programa de Desarrollo Social para Atención a Poblaciones de Bajos Ingresos (niños pobres)

Este programa tiene como objetivo: a) emprender programas de asistencia integral para niños pobres de 15 ciudades peruanas, incluidos servicios de salud y educación; (b) aumentar la disponibilidad de servicios de atención diurna para pre-escolares (menores de seis años) apoyando la creación y financiamiento de un sistema nacional de casas de niños (Wawa Wasi) que vincule los servicios públicos con los grupos de mujeres y las asociaciones comunitarias; y (c) mejorar el nivel de vida de aproximadamente dos millones de madres desfavorecidas, proporcionándoles servicios educacionales y de información.

El programa comenzó en octubre de 1993. Su costo es de US\$ 25,3 millones, a los cuales el BID contribuye con US\$ 6 millones de cooperación técnica no reembolsable, mientras que el resto es financiado por el gobierno peruano (US\$ 19,0 millones incluyendo US\$ 550.000 provistos por UNICEF. La realización del programa está a cargo del Instituto Nacional de Bienestar Familiar. Estos objetivos se alcanzarán por medio de tres proyectos, cada uno de los cuales incluirá esfuerzos para fortalecer las organizaciones de apoyo tales como ONG e instituciones del sector público.

El primer proyecto establecerá una serie de actividades institucionales, educacionales y de atención de salud, a fin de contribuir al desenvolvimiento de unos 12.000 niños trabajadores y de la calle. Se prevé la formación de 360 educadores callejeros, asesoramiento para mejorar los servicios educacionales para menores en 120 centros de referencia y fortalecimiento del Instituto Nacional de Bienestar Familiar, encargado de la ejecución del proyecto.

El segundo proyecto apoyará el mejoramiento y ampliación de la educación pre-escolar para unos 650.000 niños menores de seis años. Se brindará atención a niños de hasta tres años de edad mediante una red de hogares de atención diurna donde se les proporcionará alimentación, control del crecimiento y estimulación temprana. Asimismo, se ampliará y fortalecerá el Programa no Escolarizado de Educación Inicial para niños de edades entre tres y seis años.

El tercer proyecto proveerá educación básica no formal e información sobre salud, alimentación y desarrollo infantil para dos millones de mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza.

La participación de las ONGs ha sido importante en la metodología de implementación del proyecto.⁹ Han intervenido, por ejemplo, en la producción de modelos (manual pro-cuna), en el monitoreo de talleres de los niños, desarrollo de módulos, publicación de manuales, entre otros.

Una de las modalidades más frecuentes de relación con ONGs en este proyecto está constituida por las Redes. Se ha trabajado con la red pública de alfabetización (campañas de educación cívica, educación ciudadana, defensa de talentos), con la red de comunicación popular (para hacer murales, pasacalles, marchas, cuñas radiales) y con las redes de grupos organizados de mujeres (en lo fundamental con las iglesias protestantes; se trabaja con 2000 grupos de mujeres relacionadas con el CONEP -Consejo Nacional de la Iglesia Protestante- y con las organizaciones del Vaso de Leche de Lima, Cajamarca, Cuzco, Arequipa, así como con la Federación de Comedores autogestionarios).

4.6 El Proyecto Piloto del Banco Mundial: Desarrollo Comunitario y Recursos Naturales (en preparación)

Este es el proyecto piloto del Banco Mundial para el Perú. Su objetivo general es ayudar al alivio de la pobreza de la Sierra rural promoviendo un uso productivo y sustentable de los recursos naturales de una manera participativa.

9. La información que sigue a continuación fue obtenida en una entrevista con un funcionario de UNICEF, responsable del proyecto.

HUMBERTO CAMPODÓNICO

El proyecto apunta a: a) reducir la pobreza incrementando el rendimiento de las cosechas e ingresos a través de pequeñas inversiones en infraestructura productiva y actividades colectivas comunales; b) reforzar la participación de la comunidad y de las instituciones públicas para focalizar el desarrollo efectivo de la infraestructura de las poblaciones de bajos ingresos.

El proyecto está en la etapa de formulación. Se espera terminarlo en octubre de 1996 para que sea presentado para su aprobación en el directorio en diciembre de 1996. El proyecto se implementaría en un período de 6 años en aproximadamente 250 microcuencas de la Sierra por encima de los 2,000 metros. La población objetivo consta de 2,500 comunidades pobres y en extrema pobreza dentro de las cuencas con potencial para mejora de la producción a través de la conservación de suelos y la infraestructura productiva rural.

El costo total se estima en US\$ 177,5 millones en un período de 6 años, de los cuales el banco aportaría US\$ 50,8 millones (29%), un cofinancista US\$ 47,5 millones (27%), US\$ 6 millones (14%) por el Gobierno y US\$ 53,6 millones (30%) por los beneficiarios del proyecto (mano de obra). El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), agencia del Ministerio de Agricultura que tiene a su cargo la administración de recursos naturales, implementaría el proyecto.

El proyecto financiaría: 1) inversiones rurales, basadas en el enfoque de demanda sobre la base de donaciones compartidas: US\$ 150 millones; 2) el proceso de participación que identifica y formula estas inversiones rurales: US\$ 0,9 millones; 3) el fortalecimiento de las comunidades rurales: US\$ 7,6 millones; 4) bienes y servicios para que PRONAMACHCS asista a las comunidades de manera que se desarrolle el proyecto (US\$ 18,7 millones).

El enfoque desarrollado por el BM para este proyecto es el enfoque de demanda, similar al que emplea FONCODES, donde la población local decide el tipo de obra que necesita, se organiza en núcleo ejecutor y formula su demanda al ente gubernamental que financia el proyecto. Para aprender de la experiencia de FONCODES, PRONAMACHCS ha firmado un acuerdo de cooperación con este organismo. PRONAMACHCS ayudaría a las comunidades a preparar e implementar las inversiones rurales, a financiar los costos de inversión (contratistas, materiales, insumos) como una donación a las comunidades.

En este caso, de lo que se trata es de un proyecto más acotado y con objetivos precisos en el campo del manejo de los recursos naturales y la infraestructura

productiva.¹⁰ El proyecto pretende generar la sostenibilidad de las inversiones, superando las limitaciones de FONCODES (excesiva cantidad de obras de infraestructura y poca cantidad de proyectos productivos sostenibles; poca llegada a los distritos más pobres pues no cuentan con la capacidad de implementar nuevos proyectos; problemas de información de las comunidades sobre los objetivos de FONCODES, entre otras).

Las inversiones rurales concentran los montos más importantes del proyecto (US\$ 150 millones). Se enfatiza que la sostenibilidad de las inversiones rurales estaría garantizada por el involucramiento de la comunidad en el diseño de la inversión y en la implementación del 30% de su contribución a través de trabajos comunales no remunerados. Se afirma que esto proveería una propiedad comunal y aseguraría que las inversiones sean operadas y mantenidas adecuadamente. Más aún, el proyecto entrenaría a las comunidades a administrar las cuentas de sus inversiones y los stocks de insumos y herramientas de la comunidad.

Además, se establece que una de las lecciones de la experiencia de FONCODES radica en que el pago de salarios a la comunidad para llevar a cabo las actividades tiene un efecto negativo pues eso crea desincentivos para el mantenimiento del proyecto. Por lo tanto, las comunidades implementarían las inversiones rurales con su propia mano de obra.

Se prevé que las ONGs tengan participación a varios niveles. Uno de ellos consiste en colaborar en el Diagnóstico Físico de la Potencialidad de los Recursos Naturales de la microcuenca y de la cuenca: agua, suelo, clima y plantas. Con este diagnóstico se puede establecer qué tipo de proyectos son adecuados para el financiamiento.

Asimismo, las ONGs pueden participar como promotores de los proyectos de la comunidad y presentándolos para su financiamiento a los agentes técnicos de PRONAMACHCS. La participación de las ONGs como agentes se vería facilitada por el hecho que en algunas oportunidades provienen de las mismas comunidades beneficiarias y hablan quechua. Por otro lado, las ONGs pueden participar

10. El tipo de inversiones rurales que sería financiado en una microcuenca estaría basado en criterios técnicos, económicos y ambientales. Las inversiones rurales incluirían: 1) actividades de conservación de suelos; 2) irrigaciones de pequeña escala; 3) reforestación y actividades agro forestales, 4) mejoramiento de las prácticas de conservación de suelos y, 5) construcción de almacenes comunales.

como contratistas del proyecto de inversión, es decir, como ejecutores de la obra, en el caso que ésta lo requiera. Se dice en el proyecto que es la propia comunidad la que decide a quién contrata para un servicio u obra determinada.

Puede apreciarse que este proyecto tiene como objetivo el desarrollo de actividades productivas que permitan que la población en extrema pobreza pueda generar ingresos económicos y construir una infraestructura que le permita revertir esa situación. Si bien este tipo de proyectos ya ha sido implementado en las ciudades (fundamentalmente en los proyectos de apoyo a los microempresarios de barrios pobres), en este caso se aplica por primera vez en la Sierra rural, que es donde se concentra la población en extrema pobreza en el Perú. Desde ese punto de vista, el proyecto focaliza sus actividades hacia esa población.

Los mecanismos planteados para el diseño, evaluación y ejecución de los proyectos son muy parecidos a los de FONCODES, aunque con énfasis en actividades productivas, como ya hemos señalado. Se trata del "enfoque de demanda", en el cual la comunidad organizada decide el tipo de proyecto que desea ejecutar. En este caso, se otorga una amplia prioridad a los mecanismos de participación en el diseño e implementación del proyecto. También es importante destacar que el proyecto establece que el 30% de la inversión sea ejecutado por la comunidad mediante trabajo no remunerado. Este planteamiento (que aparece también el proyecto FONCODES II, aunque a un nivel del 10%) ha sido llevado a cabo en proyectos de promoción de ONGs y obedece a una tradición comunitaria que, en el caso del Perú, viene desde el Incario. Por ello, es destacable que ahora aparezca en un proyecto del Banco Mundial, planteando que así se garantiza la sostenibilidad de las inversiones y se fortalece la propiedad comunal.

4.7 Préstamos del Banco Mundial y del BID para administración de justicia (en preparación)

Actualmente el Banco Mundial y el BID vienen negociando con el gobierno peruano dos préstamos para el sector justicia. Las negociaciones se llevan a cabo con la comisión especial que el gobierno ha nombrado para llevar a cabo la reorganización del poder judicial. El préstamo con el Banco Mundial es por US\$ 35 millones, mientras que el préstamo con el BID es de US\$ 7 millones.

Tanto para el Banco Mundial como para el BID, los progresos en el sector económico deben estar ligados a un marco adecuado de administración de justi-

cia, tanto para el beneficio de los ciudadanos, así como para proveer un clima que conduzca a la inversión del sector privado y al crecimiento económico.

Los objetivos del préstamo del Banco Mundial están relacionados con el derecho comercial y el derecho civil, así como con la administración de justicia. Para el BM, se trata de mejorar la eficiencia y la equidad haciendo que los procesos judiciales puedan ofrecer resultados transparentes, rápidos y poco costosos. Los objetivos declarados son: a) mejorar la calidad de la justicia; b) mejorar el acceso Poder Judicial; c) reducir las demoras en la administración de justicia; d) mejorar el nivel profesional de abogados y jueces así como la calidad de los recursos humanos; fortalecer las instancias judiciales y extra-judiciales para la resolución de disputas.

Para el BID, el préstamo se enmarca dentro de la estrategia del banco de modernizar las instituciones del Estado en las tres ramas de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial. El énfasis se da en la asistencia en actividades que pueden mejorar el funcionamiento del gobierno y los servicios provistos por el Estado. Se espera que esta estrategia mejore la operación de los mercados y beneficie a los ciudadanos creando un ambiente favorable para la operación más eficiente del sector privado. El objetivo del préstamo es reforzar la capacidad administrativa del sistema judicial, de manera que ello contribuya a un mayor grado de independencia, eficiencia y transparencia en la administración de justicia.

El proyecto del BID no es tan amplio como el del Banco Mundial, pues se limita a la mejora de la administración de justicia. De su lado, el préstamo del Banco Mundial plantea, por ejemplo, la creación de mecanismos alternativos para la solución de controversias, el fortalecimiento del Consejo de la Magistratura, así como de la Educación Legal y de la Academia de la Magistratura.

Para la formulación de estos proyectos se ha contratado a una consultora independiente para definir los términos del proyecto. Además, se han realizado reuniones con los sectores involucrados para conocer sus opiniones sobre las reformas que se implementarían en los diferentes programas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

5.1 Sobre los nuevos mandatos

Los nuevos mandatos de los organismos, en lo que se refiere a transparencia y gobernabilidad son poco conocidos, en general, por las ONGs y la sociedad civil. Puede afirmarse que el mandato de participación está recién en las etapas iniciales.

Existen diferencias en las políticas hacia las ONGs adoptadas por el Banco Mundial y el BID en Perú. Mientras que, de un lado, el Banco Mundial tiene una política activa -aunque reciente- en el establecimiento de lazos con las ONGs y la sociedad civil, no es posible constatar la misma política en el caso del BID.

En lo que concierne a la relación de las ONGs con el Banco Mundial y el BID, ésta ha sufrido modificaciones en los últimos años. Hasta 1986-87, en que Perú "congeló" las relaciones con estos organismos, las ONGs apreciaban a estos organismos como ejecutores de grandes obras de infraestructura en una relación directa con el gobierno. Eran pocos los proyectos en que había un contacto con las organizaciones de la sociedad civil.

Cuando las relaciones con estos organismos se reanudaron en julio de 1990 (aunque la "reinserción" se concreta más adelante), éstas ya habían adoptado nuevas políticas. De un lado, se aplican los programas de ajuste estructural y, de otro, se ponen en marcha planes de combate a la pobreza, de nuevas relaciones con la sociedad civil, de participación popular, además de los préstamos para programas sociales e infraestructura productiva y social que ya existían anteriormente.

Si bien es cierto que los programas de ajuste estructural tienen una fuerte incidencia en el deterioro de las condiciones sociales, en el Perú se consideró por parte del gobierno y de la mayoría de la población, que no existía alternativa a su aplicación. Las ONGs, de su lado, comenzaron a participar en los programas sociales, inicialmente de corte "asistencialista" que implementaron la Iglesia y la cooperación internacional.

A partir de 1993-94, se restablece la capacidad económica y administrativa del Estado y comienzan, también, a otorgarse los primeros préstamos para programas sociales del BID y del Banco Mundial. En estos préstamos se aprecia que hay

un impulso hacia los mecanismos de participación de la población y un mayor relacionamiento con los organismos de la sociedad civil.

Es en esta etapa que comienzan a fortalecerse los vínculos entre las ONGs y los organismos multilaterales, sobre todo con el Banco Mundial. Es de prever que estos vínculos se fortalezcan en el futuro. En el caso del BID, el hecho que éste no haya tomado iniciativas hacia las ONGs en el terreno de los nuevos mandatos determina la poca relación con éstas en el terreno del intercambio de experiencias y fortalecimiento de vínculos.

Las ONGs en el Perú han tenido una política bastante independiente de las entidades gubernamentales, existiendo poco diálogo con éste, lo que se ha modificado en los últimos años, aún más después de la crisis de los paradigmas, los cambios en la cooperación internacional y el nuevo rol que juega el mercado en los proyectos de desarrollo de las ONGs. La relación de las ONGs con el gobierno peruano no es coordinada por ninguna instancia gubernamental, lo que constituye un problema que debe superarse. Desde el punto de vista del gobierno, la relación con las ONGs es ad-hoc según las necesidades de cada proyecto. El carácter autoritario y vertical de muchas de sus políticas no deja lugar, en numerosas ocasiones, para el diálogo con la sociedad civil. Puede decirse, sin embargo, que el clima de enfrentamiento y competencia ha venido disminuyendo en los últimos años.

La cooperación internacional y los organismos multilaterales han jugado un rol importante en la mejora de las relaciones entre las ONGs y el gobierno. Han insistido sobre el rol importante que cumplen las ONGs en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo y de lucha contra la pobreza que incorporan efectivamente a la sociedad civil. Las relaciones del gobierno con las ONGs ha sido difícil y conflictiva, aunque las percepciones y actitudes de ambas partes se han venido modificando en los últimos años. Para superar este problema, se podría formar una comisión, integrada por un pequeño grupo de observadores independientes respetados, a quienes se encargaría la tarea de evaluar la situación en conjunto así como la historia reciente, recomendar un sistema aceptable de evaluación y considerar las formas en las que se puede llevar a cabo la colaboración entre el gobierno y las ONGs.

5.2 Sobre la participación de las ONGs

La prioridad otorgada a la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales determinó que la casi totalidad de los préstamos iniciales del BID (1991) y Banco Mundial (1993) pusieran especial énfasis en la implementación de políticas de ajuste estructural y sectorial en casi todos los sectores económicos.

A partir de 1993-94, cuando ya se habían llevado a cabo las principales reformas estructurales, comienzan los préstamos del Banco Mundial y del BID para programas sociales (salud, educación primaria, FONCODES), así como para infraestructura (sector transportes, caminos rurales, rehabilitación de irrigaciones, entre otros).

En el caso de los préstamos para programas sociales de corte universal, es decir, que se realizan a través de los Ministerios de línea (educación, salud), podemos constatar que la identificación y diseño del proyecto se ha realizado a través de consultores contratados para llevar a cabo dicha tarea. Algunos miembros de ONGs han participado, a título personal, en la identificación y diseño de los proyectos, pero no en calidad de representantes de las ONGs.

En lo que se refiere a la ejecución de estos proyectos de educación y salud, sí existe una importante participación de las ONGs, tanto en labores de capacitación como de implementación. Esta participación de las ONGs en los préstamos para programas sociales está corroborada por el incremento de programas sociales en el total de programas de las ONGs elevándose del 44% en el período 1979-85 al 86,3% en el período 1986-91.

Existen críticas de parte de las ONGs a los organismos ejecutores de los proyectos -Ministerios de Salud y Educación- debido a que son poco proclives a proporcionar información sobre el estado de avance y ejecución de los proyectos. Los BMDs sí reciben información sobre los proyectos, pero no tienen una ingerencia directa en los órganos de ejecución de los mismos. De su lado, algunas ONGs plantean que debiera existir un mecanismo tripartito -gobierno, BMD, ONGs- que sirva para el intercambio de información y experiencias que permitan un mejor desempeño de los proyectos.

En lo que concierne a la participación de las ONGs en los proyectos de FONCODES, ésta es bastante importante en las fases de implementación de los proyectos de los "núcleos ejecutores", ya sea como asesores técnicos en la ejecución de la inversión o de la obra, o como contratistas para llevar a cabo una

inversión específica. En muchos casos las ONGs también participan en el diseño del proyecto, a través de la asesoría a los núcleos ejecutores. A pesar de la importancia de la participación de las ONGs en los proyectos de FONCODES, no existe una instancia de coordinación entre las ONGs y FONCODES. Esta ha sido sugerida por las ONGs pero no ha recibido una respuesta positiva de parte de la institución.

En los proyectos de Caminos Rurales (del Banco Mundial y del BID) y en el Proyecto Piloto Desarrollo Comunitario y Recursos Naturales del Banco Mundial, se han implementando importantes mecanismos de participación de los beneficiarios en el diseño del proyecto (cabe señalar que el proyecto de Caminos Rurales recién ha comenzado su implementación, mientras que el Proyecto Piloto aún no ha sido aprobado, motivo por el cual no se puede realizar aún una evaluación de su concreción práctica). En ambos casos se han llevado a cabo talleres explicativos de los objetivos del proyecto y se plantea que la comunidad aporte mano de obra gratuita con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las obras a realizarse. En el caso del Proyecto Piloto del Banco Mundial se ha puesto énfasis en la realización de actividades productivas que permitan la generación sustentable de ingresos para las comunidades. En estos mismos proyectos está planteada una importante participación de las ONG a nivel de la implementación de los proyectos, de la misma manera que en los proyectos de FONCODES. En muchos casos, las ONGs también participan en la asesoría a los núcleos ejecutores.

Un factor que ha motivado la preocupación de diversos analistas lo constituye el elevado nivel de endeudamiento del gobierno peruano con los organismos multilaterales. Se advierte al gobierno que muchos de estos préstamos no generan una capacidad de repago y podrían agravar las cuentas externas en los próximos años. En efecto, esta deuda se ha venido incrementando en los últimos años, ya sea por los préstamos de ajuste estructural como por los préstamos para programas sociales, obras de infraestructura y apoyo al desarrollo productivo. También se prevé el otorgamiento de montos importantes para la segunda generación de reformas estructurales (reforma del aparato del Estado, administración de justicia, entre otros).

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo, *Country Programming Paper*, Washington, D.C., noviembre de 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo a FONCODES*, Washington, D.C., 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Desarrollo Social para Atención a Poblaciones de Bajos Ingresos: Acuerdo de Cooperación Técnica no reembolsable*, Washington, D.C., 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Country Programming Paper*, Washington, D.C., mayo de 1994.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Perú; Social Agenda Policy Group; Report of the Pilot Mission on Socio Economic Reform of the Interamerican Development Bank*, Washington, D.C., abril de 1995.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Proyecto de préstamo para administración de justicia*, Project Information Document, Washington, D.C., 1995.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo para la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales*, Washington, D.C., 1995.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo Programa de Crédito Global para la microempresa*, Resumen Ejecutivo, Washington, D.C., 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo a FONCODES II*, Washington, D.C., 1996.

Banco Mundial, *Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor*, Washington, D.C., 1992.

Banco Mundial, *Préstamo a FONCODES*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., 1993.

Banco Mundial, *Préstamo de Salud y Nutrición del Banco Mundial*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., enero de 1994.

- Banco Mundial, *Préstamo Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., noviembre de 1994.
- Banco Mundial, *Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., noviembre de 1995.
- Banco Mundial, *Country Assistance Strategy*, Washington, D.C., octubre de 1994.
- Banco Mundial, *Préstamo a FONCODES II*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., 1996.
- Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación Intermedia de FONCODES*, Ayuda Memoria, Washington, D.C., abril de 1995.
- Banco Mundial, *Proyecto de Préstamo de Desarrollo Comunitario y Manejo de Recursos Naturales en la Sierra*, PEPA42442, Washington, D.C., 1996.
- Banco Mundial/BID Misión Conjunta, *Evaluación intermedia de FONCODES*, mimeo, abril de 1995.
- Beaumont, Martín: "Algo de Estado, algo de empresa", en *Los desafíos de la cooperación*, DESCO, Lima, 1996.
- Beaumont, Martín: *ONGs y política social*, DESCO, Lima, 1996.
- Campodónico, Humberto: "Los organismos multilaterales y la política de pobreza", en *Pretextos Nº 8*, DESCO, Lima, 1996.
- Campodónico, Humberto: "Ajuste estructural, pobreza y participación popular" en *Los desafíos de la cooperación*, DESCO, Lima, 1996.
- DESCO, *Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs)*, Lima, agosto de 1994.
- Francke, Pedro: *La educación pública, los pobres y el ajuste*, CEDAL, Lima, 1995.