



Las ONG y la cooperación internacional: ¿En desencuentro con el Estado?

Oscar Schiappa-Pietra

Ex Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

Noviembre, 2006

Síntesis: El trabajo social de las ONG cubre algunos vacíos del Estado. Se trata de una función pública desempeñada por instituciones privadas que utilizan fondos recibidos de la cooperación internacional. Como consecuencia, surgen algunas preguntas: ¿Tiene derecho la población a saber cómo se manejan recursos que les competen directamente? ¿Cómo puede la ciudadanía asegurarse que los recursos captados a su nombre sean correctamente utilizados? En respuesta, surge el debate de si es necesario que el Estado regule la gestión de estos recursos para asegurar su correcta administración, y sobre las posibilidades que existen para ello.

Las anteojeeras conceptuales

La actuación de las ONG¹ suele ser un tema divisor a nivel internacional, pero en el Perú ha alcanzado niveles de polarización que impiden promover reformas orientadas a dotarlas de mayor transparencia y eficiencia en su desempeño. Las actividades de estas instituciones, que reciben o ejecutan recursos de cooperación internacional, son mal comprendidas por muchos y mal justificadas por ellas. Este asunto merece intensa atención en la prensa y en el Congreso. Mientras tanto, en la opinión pública tiende a prevalecer la desconfianza y desvalorización sobre el rol de estos organismos. Entre las ONG (particularmente en las nacionales), el rechazo a cualquier intento de reformar las políticas públicas y la legislación para garantizar el correcto empleo que hacen de los recursos de cooperación internacional marca la tendencia. Mas esta polarización está sustancialmente basada en prejuicios, desinformación y rigidez conceptual.

Dos precisiones son necesarias para tratar de hallar luz en este túnel:

Primero, un segmento significativo de las ONG representa una respuesta privada a funciones que tradicionalmente debía realizar el Estado. Esta es una tendencia global. Su particularidad en el Perú es que, con frecuencia, el Estado no alcanzó a desempeñar las tareas ahora asumidas por estas instituciones.

A su vez, la oferta y demanda de recursos de cooperación internacional configura un mercado que requiere niveles básicos de regulación y supervisión por parte del Estado para garantizar la concurrencia libre e informada entre sus actores.

Tales precisiones ponen en evidencia dos inconsistencias conceptuales de signo ideológico opuesto. Para describirlas ahora tenemos que incurrir en estereotipos.

De un lado, causa sorpresa que la *derecha política*, usualmente inclinada a favorecer las privatizaciones, tienda a oponerse a la labor de las ONG (modalidades privadas en el desempeño de funciones públicas).

(*)Ex Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), entre septiembre del 2004 y julio del 2006.

¹ La ONG no constituye una institución jurídica específica. Genéricamente, todas las entidades constituidas como Asociación, según las prescripciones del Código Civil (arts. 76° al 98°), pueden discrecionalmente denominarse ONG. Para efectos de la presente nota, definimos como ONG a toda Asociación que capta o ejecuta recursos de cooperación internacional.



Del otro lado, similar asombro genera que la *izquierda política*, con frecuencia proclive a promover la intervención del Estado como gestor del desarrollo y protector de los intereses públicos, se oponga a que éste regule y supervise el mercado de la cooperación internacional atrincherándose en una defensa absoluta de lo que definen como la *esfera privada*. Es evidente que merece rechazo todo intento estatal de coartar la libertad de acción de las ONG o de sancionarlas en función de las posturas ideo-políticas que desde ellas se promuevan. Pero ello no debiera llevar a rechazar con carácter absoluto toda propuesta de reforma orientada a aumentar la transparencia en su actuación.

Además, independientemente de que parte de los recursos gestionados por ONG provengan de fuentes financieras privadas internacionales, cabe preguntarse: ¿En qué medida son actividades privadas captar e invertir recursos para promover causas de interés público (como la lucha contra la pobreza, el hambre y la violencia familiar) o buscar el desarrollo de la gobernabilidad democrática? Atrincherarse en un irreducible “privatismo” resulta simplista.

Por ello, cabe recordar que el rol del Estado en todo mercado, en cualquier democracia, es garantizar que exista una concurrencia entre la oferta y la demanda efectiva, libre e informada; además, de tener la función irrenunciable de defender el interés público.

Reconocimiento y promoción del importante aporte de las ONG

De acuerdo con las cifras publicadas por la (Agencia Peruana de Cooperación Internacional) APCI, en el año 2004 las ONG² ejecutaron el 54% (US\$ 210.2 millones) del total (US\$ 390 millones) de recursos de cooperación internacional no-reembolsable invertidos en el Perú.

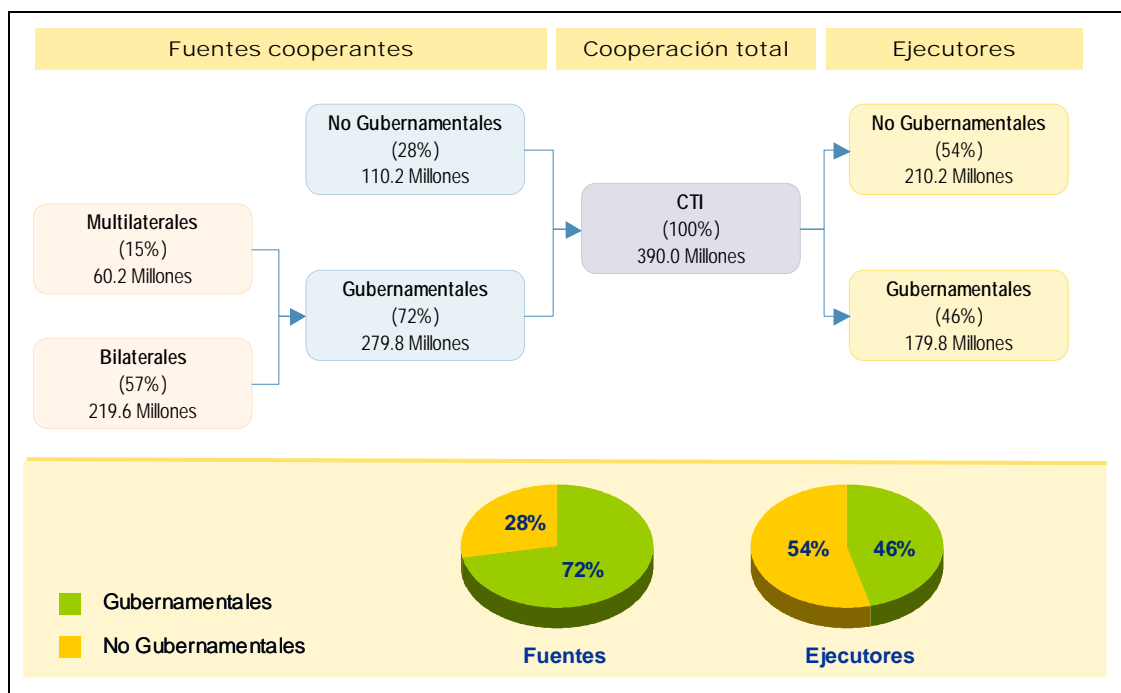
² Incluye las ONG extranjeras domiciliadas en el Perú que la legislación nacional denomina bajo el acrónimo de ENIEX.



GRÁFICO

1

COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EJECUTADA DURANTE EL AÑO 2004



Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Estas cifras proveen un referente objetivo sobre el importante papel que cumplen estas instituciones en la ejecución de dichos recursos. Esto, sumado al reconocimiento del importante rol que desempeñan promoviendo los intereses de importantes sectores sociales excluidos, justifica trascender el antagonismo que suele caracterizar su interacción con el Estado y la discusión pública sobre este tema, para identificar intereses compartidos y promover consensos. Entre septiembre del 2004 y julio del 2006, esa es la labor que la APCI trató de cumplir, desarrollando una agenda de reconocimiento y promoción de las ONG e intentando dotarlas de mayor eficiencia, transparencia y probidad. Estos esfuerzos merecieron el entusiasta apoyo de COECCI, pero hubo algunas –afortunadamente pocas– ONG nacionales que reaccionaron con hostilidad.

Déficit democrático e interés público

Las ONG son parte de la realidad global de nuestros días, en tanto hacen tangible lo que muchos denominan *la globalización de la sociedad civil*. Cumplen un rol fundamental de complemento, sustitución y hasta supervisión del Estado. En países donde éste aún es débil y poco arraigado territorialmente –como es el caso del Perú– estas instituciones tienden a suplir tales carencias y ausencias. Al hacerlo, éstas asumen un rol político evidente; pero ausente de mecanismos de representación y control ciudadano.

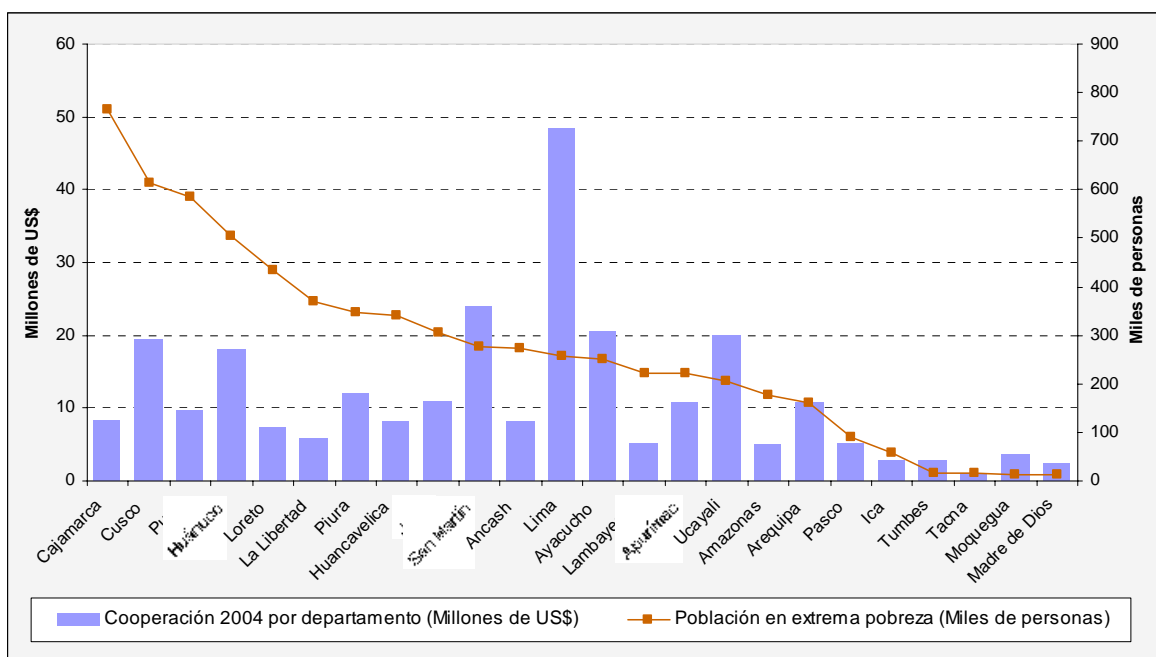
Si las ONG atienden necesidades esenciales de la población, ¿cómo pueden los ciudadanos intervenir en la definición de sus prioridades e intervenciones y asegurarse que los recursos, que ellas captan en nombre de ellos, sean correctamente utilizados? Los mecanismos eventuales de consulta en el marco de proyectos específicos constituyen una respuesta insuficiente.



¿Se justifica en este ámbito una racionalidad privada que niega los derechos ciudadanos a la participación y a la información sobre cuestiones medulares para el bienestar social? De modo más general, ¿Es ilegítimo afirmar que lograr una adecuada canalización de los recursos de cooperación internacional, particularmente los ejecutados por las ONG (que representan más de la mitad de aquéllos), es un asunto de interés público?

El análisis realizado por la APCI demuestra que los recursos de cooperación internacional son invertidos con poca equidad en el Perú –incluyendo los captados o ejecutados por ONG- pues las regiones con mayores niveles de pobreza tienden a recibir proporciones menores de estos recursos.

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA COOPERACIÓN 2004 VERSUS POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA



Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Ante esta realidad, ¿debe el Estado permanecer pasivo? O; por el contrario, combinando herramientas normativas, de incentivo y de diálogo para buscar consensos ¿debe promover una corrección progresiva de esta distorsión en la asignación de recursos y; en general, una mayor eficiencia en su inversión?

Avances en un largo camino

Entre septiembre de 2004 y julio de 2006, la APCI trabajó en distintos planos para mejorar la eficiencia en la gestión de la cooperación internacional. En este sentido:

- Creó un mecanismo de concertación con las entidades extranjeras de cooperación internacional llamado “Foro de Donantes”.
- Avanzó en adoptar un “Marco Estratégico de la Cooperación Internacional”.
- Promovió vigorosamente la concertación de una agenda de discusión con las entidades representativas de las ONG extranjeras y nacionales.



- Elaboró y puso en discusión con ellas una propuesta técnica para establecer el “Sistema Voluntario de Certificación de Calidad para ONG”.
- Planteó la necesidad de adoptar un código de ética en las ONG.
- Se simplificó significativamente los procedimientos de registro de ONG y ENIEX; así como, los concernientes a la devolución de impuestos bajo una clara convicción de servicio al cliente.

Igual de importante ha sido la adhesión del Estado peruano, en mayo 2006, a las prescripciones de la “Declaración de París Sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”. Esta adhesión deja establecido un hito de compromiso compartido entre el Perú –como socio receptor de cooperación internacional- y los gobiernos de los países donantes en torno a metas específicas como: alineamiento de los aportes con las estrategias nacionales de desarrollo, armonización de procedimientos establecidos por el Perú, sentido de pertenencia (*ownership*) por parte de éste, etc.

De la experiencia avanzada por la APCI, entre fines de 2004 y mediados de 2006, se evidencian mayores progresos en la concertación con las entidades oficiales de cooperación bilateral y multilateral, con las ONG extranjeras (ENIEX) (a través de su gremio representativo), con el “Consortio de Entidades Internacionales de Cooperación Internacional” (COECCI) y, en medida sustancialmente menor, con las ONG nacionales.

Esta resistencia de las ONG nacionales ante los esfuerzos estatales por concertar políticas públicas relativas a ellas es el reflejo de diversos factores tales como: la falta de un mecanismo de representación colectiva³, el impulso desde algunos sectores de visiones político-partidarias que acentúan la confrontación con el Estado y la existencia de un sistema de incentivos contrarios a promover la eficiencia, la transparencia y la articulación con políticas nacionales de desarrollo. Cabe subrayar que, en lo referente a la probidad y eficiencia de sus operaciones, tanto las entidades oficiales de cooperación como las ENIEX están sujetas a mecanismos de supervisión mayores y mejores que los de las ONG nacionales.

Nuevo escenario y tareas pendientes

El nuevo Gobierno ya ha dado muestras inequívocas de procurar una relación de confrontación y represión entre el Estado y las ONG. Esos afanes, que merecen ser rechazados por consideraciones de salud democrática, tienen como trasfondo la consolidación en la opinión pública de una visión de desconfianza y desvalorización sobre el rol de las ONG.

De cara a esta situación y a los riesgos que comporta, se requiere ejecutar una estrategia concertada con las propias ONG que atienda, entre otros, los siguientes aspectos:

- Establecer una instancia autónoma o privada para registrar todos los aportes de cooperación internacional no-reembolsable, para evitar situaciones de informalidad, ineficiencia o corrupción.

³ La Asociación Nacional de Centros (ANC), que intenta asumir funciones de representación gremial de las ONG nacionales, sólo agrupa directamente a un 10% del total de éstas registradas ante la APCI; además de algunas no-registradas



- Resolver el problema de la falta de un mecanismo de representación de las ONG nacionales, que impide transferir al ámbito privado algunas de las funciones realizadas por la APCI (registros, trámites tributarios, etc.).
- Poner inmediatamente en funcionamiento el Sistema de Certificación de ONG, de carácter voluntario, imparcial y privado, diseñado por la anterior administración de la APCI, cuya principal virtud es la de proveer información valiosa al mercado de la cooperación internacional para estimular una más eficiente asignación de recursos, diferenciando según los niveles objetivos de capacidad de gestión.
- Promover la adopción voluntaria de un Código de Ética para las ONG y encomendar a sus entes representativos la supervisión del cumplimiento.
- Incorporar a las ONG al proceso de coordinación iniciado a través del Foro de Donantes para que formen parte de los compromisos tendientes a lograr una asignación más equitativa de los recursos de cooperación internacional y mejor inspirada por las estrategias nacionales de desarrollo.
- Concertar la ejecución de una estrategia de comunicación orientada a informar a la ciudadanía sobre el importante rol desempeñado por las ONG y a despejar los prejuicios y desinformación existentes al respecto.

La resistencia al cambio o la parálisis ya no son opciones. La opinión pública demanda más transparencia y eficiencia en la gestión de las ONG. Por su lado, éstas se han arraigado para cumplir un rol fundamental en el desarrollo nacional que el Estado debe respetar. Éste debe ser técnico, y a la vez es político. Ellas, y sus entes representativos, tienen ante sí el gran reto de ser protagonistas del cambio, actuando constructivamente y con responsabilidad social para evitar que su legitimidad sea puesta en cuestión. .