

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Un sociólogo en
el foro de los abogados

El caso de la gestión de la cooperación
internacional y la creación de la Canasta de Fondos
en la Defensoría del Pueblo del Perú
2001 - 2006

Informe Profesional para optar el Título
de Licenciado en Sociología que presenta:

FÉLIX GRÁNDEZ MORENO

Asesora

Fanni Muñoz Cabrejo

Lima, noviembre de 2011

INDICE

Introducción

Capítulo 1:

Marco conceptual

1. La intervención sociológica
2. Instituciones y cambio institucional
3. Actor, estrategia y poder en las organizaciones

Capítulo 2:

La Defensoría del Pueblo del Perú y la gestión de la cooperación internacional en el periodo 2001 - 2006

- 1, La Defensoría del Pueblo y el proceso de cambio institucional.
2. La cooperación internacional en el periodo 2001 – 2006.
3. La experiencia de trabajo profesional

Capítulo 3:

La intervención sociológica para la creación de la Canasta de Fondos

1. El apoyo al proceso de cambio institucional.
2. La innovación en la gestión de la cooperación y la creación de la Canasta de Fondos.
3. Un sociólogo en un foro de abogados

Reflexiones finales

Bibliografía

Anexos

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo general presentar el trabajo desarrollado por el autor en la Oficina de Desarrollo Estratégico y Cooperación Internacional de la Defensoría del Pueblo del Perú en el periodo 2001 - 2006. En síntesis, se trata de presentar una labor que influyó significativamente en el proceso de cambio institucional que tuvo lugar en esta entidad, en medio de lo cual se creó la primera Canasta de Fondos en el Perú.

La Defensoría del Pueblo del Perú es un organismo constitucional autónomo creado en la Constitución de 1993, que empezó a funcionar en 1996. Entre el 2001 y el 2006, vivió un importante proceso de cambio institucional, cuyas características están definidas en varias evaluaciones externas realizadas en el periodo.

Desde la perspectiva del cambio institucional, la construcción de la Defensoría del Pueblo no es tanto el resultado de la aplicación de su Ley Orgánica sino también de una dinámica interna de intereses, arreglos y negociaciones entre distintos grupos y una dinámica externa que resultaba de su intervención y de la interacción con diferentes instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

El trabajo de gestión de la cooperación internacional permitió apoyar el proceso de cambio institucional de la Defensoría del Pueblo y, en ese marco, crear la Canasta de Fondos, una modalidad innovadora de cooperación que se implementó por primera vez en el Perú. Una modalidad que permite mayor libertad respecto a los procedimientos administrativos de las agencias internacionales y, a partir de ello, potenciar el cumplimiento del mandato constitucional, haciendo más eficaz y eficiente la contribución de las agencias internacionales de cooperación.

Como consecuencia de ello, los objetivos específicos de este informe son: primero, ubicar el marco institucional en el que se desarrolló la intervención; segundo sistematizar las principales características de la gestión realizada, en particular, las características del proceso de creación de la Canasta de Fondos y, tercero, reflexionar sobre la interacción entre cambio institucional e innovación en los procesos de gestión.

El trabajo comprende cuatro capítulos: en el primero se reseña el marco conceptual utilizado; en el segundo, se presenta la información sobre la Defensoría del Pueblo y la gestión de la cooperación internacional, poniendo énfasis en el proceso de cambio institucional que tuvo lugar en el período 2001 - 2006; en el tercer capítulo, se sistematiza las principales características de la intervención sociológica, haciendo hincapié en las consideraciones sobre las cuáles se organizó la gestión y el apoyo al proceso de cambio institucional, así como la creación de la Canasta de Fondos; finalmente, el cuarto capítulo presenta las reflexiones suscitadas a partir de esta intervención, .

Este informe ha sido elaborado para optar el Título de Licenciado en Sociología. El autor fue director de la Oficina de Desarrollo Estratégico y Cooperación Internacional en el periodo que va del 13 de diciembre de 2001 al 31 de enero de 2006.

Lima, noviembre de 2011

Capítulo 1

MARCO CONCEPTUAL

La creación de la Canasta de Fondos, como modalidad innovadora de gestión de la cooperación internacional con la Defensoría del Pueblo del Perú, es el producto de una intervención sociológica en un proceso de cambio institucional. Planteada así, el marco conceptual de este informe profesional se organiza en torno a tres nociones básicas, la intervención sociológica, el cambio institucional y la libertad de acción de los actores en las organizaciones.

1. La intervención sociológica

“A cada tipo de problema social corresponde un método de estudio” es el principio sobre el cual Alain Touraine construye el método de la intervención sociológica¹. De acuerdo con Touraine, las principales características de intervención sociológica son las siguientes:

- Establecer o mantener un vínculo estrecho entre el grupo que se estudia y la acción colectiva que este último representa.
- Mantener el vínculo entre el sentido de una acción y la conciencia del actor. En razón de ello, la intervención sociológica no es un estudio de la situación de un grupo social, sino “el análisis de su autoanálisis”.
- El momento central de una intervención sociológica es cuando el investigador propone al grupo sus propias hipótesis sobre la significación de su acción y se esfuerza porque el grupo las adopte y las aplique para transformar su autoanálisis en verdadero análisis sociológico.
- La característica más visible de una intervención sociológica es su duración. Mientras que una investigación puede ser casi instantánea, y reunir un gran número de entrevistas durante un periodo corto, una intervención sociológica debe desarrollarse durante largo tiempo.

¹ TOURAINE, Alain. “Introducción al método de la intervención sociológica”. EN: Revista Estudios Sociológicos, Vol. 4, No. 11. El Colegio de México, Mayo - Agosto 1986, 197-213.

- La intervención sociológica, si bien es del todo incapaz de prever los efectos de una acción y su importancia histórica concreta, es la única que puede indicar la significación analítica central de esta acción colectiva.

En palabras de Touraine, “este método es la forma práctica de expresión de una concepción de la vida social que no trata a ésta como un sistema que responde a una lógica interna, sino como el resultado temporal, coherente a medias y cambiando con rapidez, de relaciones sociales que no son sólo de competencia, pero son la forma social de transformación de orientaciones culturales generales en prácticas sociales y culturales organizadas”².

2. Instituciones y cambio institucional

2.1. *La perspectiva de Douglass North*

En lo relativo al concepto de cambio institucional, en este informe se adopta el enfoque propuesto por Douglass North. En síntesis, este enfoque plantea que las instituciones son las reglas formales e informales que estructuran la interacción humana.

Mientras que “las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores. Su interacción genera el cambio institucional”³. Instituciones y organizaciones componen el esquema básico del análisis institucional. En razón de ello, la distinción entre reglas y actores es básica para entender los procesos de cambio institucional.

North distingue entre instituciones formales e informales. Las instituciones formales comprenden las leyes, los reglamentos y los procedimientos

² TOURAINE, Alain. *Op.ct.*, pág.213.

³ NORTH, Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág.15.

gubernamentales, mientras que las informales incluyen las ideas, las creencias, las actitudes y los valores de las personas.

Para North el cambio institucional consistirá en ajustes marginales al conjunto de limitaciones formales e informales que constituyen el marco institucional. En su esquema, la interacción entre instituciones (“reglas de juego”) y organizaciones (“jugadores”) dará forma a la evolución y el cambio institucional.

2.2. *Cambio institucional y entidades públicas*

En un trabajo sobre las dimensiones del cambio institucional en la gestión pública federal y local en México, Flores y Mendoza plantean que las entidades públicas son una combinación particular de reglas formales e informales. Buscan recuperar la idea de que las organizaciones gubernamentales “son algo más que un instrumento, complejo en su esencia, con múltiples actores y distintas racionalidades. Por ello, la primera condición para acercarse a esta complejidad, que por cierto destaca este enfoque, es el rechazo de los modelos del actor racional. Entender a las instituciones de esta forma es identificarlas a partir de las reglas formales que las constituyen, pero también, y de manera igualmente destacada, dar cuenta de las prácticas políticas que regulan el juego del poder; en este nivel se definen las reglas informales”⁴.

“las verdaderas instituciones son aquellas que establecen reglas efectivas, aunque estas reglas no aparezcan escritas en la norma jurídica o incluso le resulten abiertamente opuestas... En este orden de ideas, el interés no se centra en las reglas escritas y sí en los comportamientos efectivos.... El concepto de regla, en un sentido amplio, no sólo concierne a normas acerca del comportamiento entre actores sino también a reglas de la

⁴ FLORES ORENDAIN, María Elena y Juan MENDOZA PÉREZ: “Las dimensiones del cambio institucional en la gestión pública federal y local”. EN: Revista Denarius, Vol. 11, N° 1. México. 2005. pp. 13-45.

estructura de retribución, de distribución de influencias y, en general, de aquellas que tienen que ver con la forma como se percibe la realidad organizativa”⁵.

Señalan también que “en los desarrollos recientes, el discurso en la teoría institucional ha buscado integrar el institucionalismo organizacional con la sociología general e incluir en la agenda institucional la discusión de los intereses y el poder entre los actores, aclarando y profundizando el diálogo sobre la forma que puede tomar una teoría del cambio institucional”⁶.

2.3. *Cambio institucional e innovación*

En un artículo sobre innovación y cambio institucional, Guía, Prats y Comas analizan el proceso de innovación desde un paradigma que se fundamenta en los postulados de las teorías de la complejidad y en la asimilación de los procesos de innovación a los procesos de cambio institucional⁷.

Desde esta perspectiva, las innovaciones no son sino estabilizaciones temporales de los patrones que emergen de los procesos de interacción humana. Por lo tanto, para entender porqué y cómo una institución está o no cambiando, la atención debe centrarse en la manera en que los individuos la reproducen.

La mayor parte del tiempo, en interacciones ordinarias los individuos se enfrentan a una cierta ambigüedad y a veces, tienen que interpretar el significado de las acciones realizadas por los demás. Esto sucede porque un individuo establece sus interacciones a través de las rutinas y con los valores que son pertinentes a sus propias interacciones locales y experiencias vitales, mientras que los otros individuos interactúan mediante las rutinas y valores que han desarrollado en el marco de sus propias interacciones

⁵ FLORES ORENDAIN, María Elena y Juan MENDOZA PÉREZ. *Op.cit.* pág. 20.

⁶ *Ibid.* pág. 20.

⁷ GUÍA JULVE, J.; PRATS PLANAGUMÁ, L. y J. COMAS TRAYTER. “Innovación como cambio institucional: Una aproximación desde las teorías de la complejidad”. EN: Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vol. 15, N° 2, 2009, pp. 93-104

locales. El hecho que cada individuo interactúe a partir de sus propias rutinas y valores determinadas por su propia experiencia vital explica que de manera inevitable los procesos de interacción conlleven un potencial para la confusión, incomprensión, malentendido o conflicto⁸.

Para estos autores, cuando el potencial para la confusión en una interacción alcanza un punto crítico, generalmente debido a que rutinas y valores diversos están interactuando, crece el potencial para que emerja la innovación.

Por lo tanto, la innovación no es la consecuencia de una decisión racional sino un potencial en toda la interacción comunicativa. Puede ser que innovemos, y a través de estas innovaciones puede ser que encontremos nuevos equilibrios y estabilizaciones en nuestras acciones comunes y las condiciones externas. A través de nuevos flujos de interacción, los individuos pueden acabar percibiendo la necesidad del cambio.... Entonces, las innovaciones en un momento dado de la trayectoria evolutiva no son sino meras convenciones resultantes de las interacciones sociales previas, que los individuos han realizado en su contexto local y por motivos prácticos... Por consiguiente, la evolución de las innovaciones es el resultado de un emergente y constante flujo de co-creación por parte de la red de actores de la organización⁹.

Como consecuencia de ello, los procesos de innovación y el cambio institucional tienen una base pragmática y, por tanto, el potencial para la planificación y control de los procesos de innovación se ve altamente limitado.

3. Actor, estrategia y poder en las organizaciones

La perspectiva de Michel Crozier sobre el actor, la organización, la estrategia y el poder permite incorporar un elemento adicional en este entramado conceptual. En esta perspectiva, el actor individual es antes que nada una libertad, pero una libertad restringida por la organización en la cual se

⁸ GUÍA JULVE, J et al., *Op.cit.* pág.102.

⁹ *Ibid.*, pág.103.

desempeña. y, por esta razón, su desempeño no deviene directamente de la racionalidad de la organización¹⁰.

Los actores no tienen más que una libertad restringida, y solo son capaces – correlativamente– de una racionalidad limitada. Dicho de otro modo: los actores –su libertad y su racionalidad, sus objetivos y sus necesidades, o si se quiere, su afectividad, son constructos sociales y no entidades abstractas. Partiendo de esto, el problema es descubrir las condiciones materiales, estructurales, y humanas del contexto, que limitan y definen esta libertad y esta racionalidad, y de ahí el sentido de los comportamientos empíricamente observables¹¹.

De acuerdo con Crozier y Friedberg, este planteamiento puede definirse alrededor del concepto central de “*estrategia*”: “la reflexión en términos de estrategia, obliga a buscar en el contexto organizativo la racionalidad del actor, y a comprender el constructo organizativo en las vivencias de los actores”. Las observaciones empíricas en las que se sustentan esta visión indican que:

- El actor rara vez tiene objetivos o proyectos claros, sino ambiguos y- a veces- contradictorios. Cambia sobre la marcha según las consecuencias.
- Sin embargo, su comportamiento es activo. Siendo que siempre se encuentra restringido o limitado, no está jamás directamente determinado; incluso, de alguna manera, la pasividad es el resultado de una elección.
- Su comportamiento siempre tiene sentido, y aunque no se lo pueda relacionar con objetivos claros, es racional con respecto a las oportunidades y al contexto que las define, y también en relación con el comportamiento de los otros actores, con el partido que toman, y con el juego que se estableció entre ellos.
- Es, en resumen, un comportamiento que siempre presenta dos aspectos: uno ofensivo (aprovechar las oportunidades con miras a mejorar su situación), y otro defensivo (mantener y actuar su margen de libertad y su capacidad de actuar)¹².

Para estos autores, abordar el contexto organizativo o el constructo organizativo requiere incorporar el concepto de “poder” definido no como un atributo de los actores, sino como una relación: “no se trata de una relación

¹⁰ CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG. El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial, México, 1990.

¹¹ CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG. *Op cit.* pág. 52.

¹² *Ibid.*, pág. 55.

abstracta, sino de una relación situada y, por lo tanto, contingente en cuanto a los actores y a la estructura en la cual actúan. El poder es una relación de intercambio, por lo tanto de negociación”¹³.

Poder y organización están ligados de manera indisoluble. Los actores no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio del poder, pero al mismo tiempo no pueden ejercer poder entre sí más que cuando se persiguen objetivos colectivos, cuyas propias restricciones condicionan en forma directa sus negociaciones. Crozier y Friedberg distinguen cuatro fuentes de poder en una organización:

- a) Las que provienen del control de una competencia particular, y de la especialización funcional,
- b) Las que están ligadas a las relaciones entre una organización y sus entornos,
- c) Las que nacen del control de la comunicación y de la información,
- d) Las que provienen de la existencia de reglas organizativas generales¹⁴.

¹³ *Ibid.*, pág. 61.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 65.

Capítulo 2

La Defensoría del Pueblo del Perú y la gestión de la cooperación internacional en el periodo 2001 – 2006

1. La Defensoría del Pueblo y el proceso de cambio institucional

1.1. *La Defensoría del Pueblo, su organización y financiamiento*

La Defensoría del Pueblo del Perú es un organismo constitucional autónomo creado en la Constitución de 1993, que le asigna tres funciones principales: defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de función de la administración estatal; y supervisar la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía¹⁵. Funciones que viene cumpliendo desde 1996, año en que inició sus actividades.

La competencia del Defensor del Pueblo se extiende a todo el ámbito de la administración pública y a aquellos particulares que prestan servicios públicos en virtud de un acto administrativo habilitante. En tal sentido, de conformidad con el artículo 9° de su Ley Orgánica¹⁶, el Defensor del Pueblo tiene, entre otras, las siguientes facultades:

- Iniciar de oficio o a petición de parte, cualquier investigación para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que impliquen un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones y afecten la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

¹⁵ Artículo 162° de la Constitución Política del Perú.

¹⁶ Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Publicada el 8 de agosto de 1,995.

- Interponer y dar seguimiento a las acciones de garantía, pudiendo intervenir en cualquier procedimiento de hábeas corpus iniciado por un tercero, para coadyuvar a su defensa.
- Participar en procedimientos administrativos, promover iniciativas de mediación y conciliación e interponer sus buenos oficios.
- Promover la firma, ratificación, adhesión y efectiva difusión de los tratados internacionales sobre derechos humanos y promover iniciativas legislativas para la aprobación de leyes que garanticen los derechos fundamentales de la persona.

1.1.1. La organización

El tercer Reglamento de Organización y Funciones – ROF, aprobado el 5 de abril del 2001, establece la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo vigente en el periodo. Según dicho instrumento, son órganos de dirección y línea el Defensor del Pueblo, las Adjuntías y los Programas y Proyectos Especiales, contando además con órganos de asesoría y de apoyo.

Las Adjuntías tenían bajo su responsabilidad el análisis y la formulación de propuestas en temas sustantivos cuya problemática requiere ser considerada y atendida desde una perspectiva integral. Los Programas Especiales, por su parte, desarrollaban actividades especializadas en áreas que la Defensoría del Pueblo consideraba de actuación prioritaria. En el periodo, las Adjuntías fueron las siguientes: Primera Adjuntía al Defensor del Pueblo, Adjuntía en Asuntos Constitucionales, Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, Adjuntía para la Administración Estatal, Adjuntía para los Servicios Públicos.

Los Programas Especiales con los que se contaba en esa etapa eran: Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, Programa de Comunidades Nativas, Programa de Protección a Personas Afectadas por la Violencia Política y el Programa Especial de Descentralización y Buen Gobierno.

De acuerdo con el ROF, los órganos de asesoría eran la Oficina de Cooperación Internacional, la Oficina de Asesoría Jurídica y la Oficina de Planificación y Presupuesto. Los órganos de apoyo eran el Gabinete de Apoyo al Defensor del Pueblo, la Oficina de Administración y Finanzas, la Oficina de Información, Sistemas y Estadística, la Oficina de Promoción y Coordinación Territorial y la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional. Conviene señalar que los órganos de asesoría y apoyo dependían de la Primera Adjuntía.

En el período cubierto por este informe, la Defensoría del Pueblo contaba además con lo que el ROF denominaba órganos desconcentrados, esto es, oficinas en las diferentes regiones del país. Asimismo, la institución disponía de *Equipos Itinerantes* y Módulos de Atención que se desplazaban periódicamente desde sus respectivas sedes hacia distritos, poblados y comunidades, especialmente de zonas rurales.

1.1.2. *El financiamiento*

La Defensoría del Pueblo financiaba sus actividades mediante los recursos asignados por el Tesoro Público, los recursos directamente recaudados y los aportes de la cooperación internacional que se ejecutaban bajo distintas modalidades de aplicación.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del presupuesto asignado por recursos ordinarios y los recursos provenientes de la Cooperación Internacional en el periodo 1996 - 2004. Lo primero que se puede apreciar es que los recursos directamente recaudados no son significativos y corresponden a la venta de bases por convocatorias a procesos de selección para contratación de bienes y servicios. Lo segundo es el peso del componente donaciones (cooperación) en el presupuesto institucional. Como se verá más adelante con más detalle, además del monto, el peso de la cooperación tenía que ver con el hecho de que ella financiaba todas las actividades de la Defensoría del Pueblo, sirviendo los recursos procedentes del Tesoro Público

para el pago de una parte del personal, los alquileres de las oficinas y el pago de los servicios de agua, luz y teléfono.

Cuadro N° 1
Evolución del Presupuesto de la Defensoría del Pueblo 1996 - 2004

Período	Recursos Ordinarios			Recursos Directamente Recaudados	Donaciones y Transferencias	Total
	Inicial	Ampliación/ Reducción	Total			
1996	1,206,000	2,641,000	3,847,000		385,399	4,232,399
1997	6,314,000	1,828,058	8,142,058	2,250	3,125,773	11,270,081
1998	12,559,000	4,343,600	16,902,600	11,873	5,670,479	22,584,952
1999	12,442,000	2,604,591	15,046,591	6,362	6,238,145	21,291,098
2000	15,747,000	67,000	15,814,000	0	7,778,974	23,592,974
2001	15,606,000	420,931	16,026,931	0	6,395,872	22,422,803
2002	16,579,891		16,579,891	3,000	5,886,243	22,469,134
2003	20,000,000	(349,444)	19,650,556	5,696	8,042,070	27,698,322
2004	20,000,000		20,000,000		6,317,712	26,317,712

Fuente: VII Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, Abril de 2005.

1.2. El proceso de cambio institucional

1.2.1. Los antecedentes del proceso de cambio institucional: el periodo 1996 - 2002

La evaluación encargada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID a un equipo coordinado por Javier Díaz

Albertini e integrado por Iván Mendoza y María del Carmen Piazza, respecto del Proyecto “Apoyo para la Implementación de la Defensoría del Pueblo”, constituye una referencia necesaria para la reseña de los antecedentes del proceso de cambio institucional que aquí se describe¹⁷.

La evaluación concluye que la Defensoría del Pueblo - DDP era hacia el año 2002 una institución exitosa, pero que comenzaba a enfrentar retos que nacían de este mismo éxito. Estaba aumentando geométricamente las oportunidades y demandas para su actuación, pero al mismo tiempo la sociedad civil y el Estado presentaban un ritmo muy lento de institucionalización. Esto llevaba a que el trabajo de la DDP se complicara, ya que debía tomar en cuenta o asumir los vacíos institucionales en ambos sectores de la sociedad. Es así que sentía la presión de aumentar la oferta de sus servicios, pero sin un crecimiento correlativo de sus recursos. Esto podría llevar a un desborde de demandas y de reducidas capacidades para atenderlas adecuadamente.

A continuación, se resume algunos de los principales retos que la evaluación indicaba que la Defensoría del Pueblo debía enfrentar:

- Existía el reto de seguir ampliando la cobertura –sea temática o territorial— al mismo tiempo que profundizar ciertos ámbitos de acción que necesitaban de una atención detenida y prolongada. En parte esto era producto del mandato constitucional sumamente amplio, lo cual alentaba que extendiera su horizonte de actuación. Pero en parte también ello obedecía a la débil institucionalidad del aparato estatal y de

¹⁷ DIAZ ALBERTINI, Javier; MENDOZA, Iván y María del Carmen PIAZZA,. Informe final de Evaluación del Proyecto “Apoyo a la implementación de la Oficina del Defensor del Pueblo 1996 – 2002”, financiado por USAID en el periodo. Lima. setiembre de 2002. El informe hace una evaluación del proyecto, el cual proporcionó fondos para reforzamiento institucional que incluyó planificación estratégica, su seguimiento y evaluación; el despliegue territorial vía la asistencia técnica y financiera para la instalación y fortalecimiento de representaciones, oficinas y módulos, la coordinación entre oficinas, sedes y programas (reuniones, coordinaciones, visitas, pasantías); y actividades en torno a la difusión y proyección de la DDP en el país y el exterior (Informes Anuales, participación en eventos nacionales e internacionales, publicación y difusión).

las organizaciones de la sociedad civil, lo que hacía que tuviera que realizar diversas intervenciones que insumían tiempo y recursos.

- El segundo reto concernía al rol de intermediario de la DDP entre la ciudadanía y el Estado en medio de una sociedad segmentada y atomizada
- La consolidación y sostenibilidad de las acciones, de su capacidad instalada y su financiamiento era el tercer reto particular para una organización joven y con un bagaje de conocimiento y experiencias que aún necesitaba mayor sistematización para que se convirtiera en patrimonio institucional. La evaluación consideraba que la institución había alcanzado un “techo” en su capacidad instalada, ya que los recursos del Tesoro Público no aumentaban y los fondos de la cooperación se mantenían en los niveles de los últimos anteriores.
- A pesar de que existía un reconocimiento amplio del impacto positivo de la DDP en la sociedad peruana, éste tendía a referirse –salvo excepciones- a aspectos gruesos de su actuar. No existían elementos más finos que permitieran evaluar, por ejemplo: hasta qué punto su actuación había producido cambios en la conciencia ciudadana de sus derechos o en la cultura organizativa de las instituciones estatales; el nivel de conocimiento de la ciudadanía de las atribuciones y marco de acción de la institución; la efectividad de la actuación de la DDP.
- Finalmente, existía el reto de garantizar y consolidar una relación más fluida e integrada entre la sede central de la DDP y sus representaciones y oficinas descentralizadas. Esto indicaba una falta de coordinación planificada entre las sedes y de una mayor comunicación y retroalimentación.

Los retos, como se puede constatar, tienen que ver fundamentalmente con problemas de “crecimiento” y sugerían la necesidad de que la DDP priorizara y ajustara las principales líneas de acción. Todo esto en un entorno que ampliaba su posible campo de acción debido a la transición democrática, las reformas anunciadas (descentralización, lucha anticorrupción, reforma del Estado), los nuevos canales de participación ciudadana y el trabajo de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación – CVR.

1.2.2. El proceso de cambio 2001 - 2006

En esta parte se reseña el tercer capítulo del Informe final de la Revisión de Medio Término del Plan Estratégico Institucional 2002-2006, elaborado por Javier Díaz Albertini, Iván Mendoza y Marusia Ruiz Caroen el marco de una consultoría financiada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – ASDI¹⁸.

De acuerdo con esta parte del informe, en el que se resume los planes y estrategias adoptadas en el periodo, desde el 2002 la Defensoría del Pueblo estuvo inmersa en un proceso continuo de definición y precisión de su estrategia y organización para enfrentar mejor los retos de un país que se encontraba en una difícil transición democrática y arrastraba herencias históricas y problemas estructurales.

El informe señala como, a mediados del 2002, la Defensoría del Pueblo reformuló su estrategia buscando incidir con mayor fuerza ante el Estado y fortalecer la capacidad ciudadana para vigilar la acción estatal. La transición democrática introdujo nuevos actores, instancias y espacios que asumieron algunos de los roles antiguamente realizados por la DDP.¹⁹

La nueva estrategia y sus posteriores redefiniciones, eran –a fin de cuentas— importantes intentos en hacer sostenible el impacto de la intervención defensorial, buscando que un Estado transparente, que rindiera cuentas y promotor de los derechos humanos, tuviera mayor capacidad y

¹⁸ DIAZ ALBERTINI, Javier; MENDOZA, Iván y Marusia RUIZ CARO. Informe final de la Consultoría para la “Revisión de Medio Término del Plan Estratégico Institucional 2002-2006: Sistematización de aprendizajes en materia de estrategias de intervención”. Lima, enero de 2006.

¹⁹ En el contexto de la transición democrática se crearon la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (derechos humanos, secuelas a la violencia política); el Acuerdo Nacional (institucionalidad democrática); las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (supervisión de políticas sociales); Procuradurías anti-corrupción (transparencia y rendición de cuentas); defensorías diversas en las instituciones públicas, entre otras.

voluntad de reconocer a los ciudadanos y ciudadanas y abrir canales para su participación.

Durante el 2003 una serie de factores internos y externos a la DDP llevan a la búsqueda de estrategias que encauzaran mejor las intervenciones defensoriales. Muchos integrantes e instancias de la institución se sentían “desbordados” ante la creciente cobertura y demanda de los servicios de la DDP, al mismo tiempo que no encontraban en el Estado a aliados permanentes e institucionalizados para impulsar los cambios deseados. Asimismo, la organización de la sociedad civil aún estaba muy debilitada como para asumir un peso significativo en el control y vigilancia estatal. Por el contrario, los problemas de falta de representatividad de las organizaciones y de canales efectivos para la participación y mediación, llevaron a un aumento considerable de los conflictos sociales en todas las regiones del país. Como consecuencia, la DDP se encontró ante una mayor demanda de sus buenos oficios para prevenir y mediar en los conflictos.

En esencia, el cambio deseado se expresaba en la necesidad de desarrollar la capacidad de iniciativa de la DDP, permitiendo que pueda definir sus estrategias, compromisos y prioridades, sin depender en demasía de las agendas de las otras instituciones estatales. Exigía de una institución proactiva, capaz de llegar con mayor eficiencia a los sectores excluidos y priorizar temas que respondieran mejor a las necesidades de los más pobres y del proceso de democratización.

Finalmente, diversos estudios y consultorías señalaban que la institución se encontraba desbordada debido a la diversidad de asuntos que debía atender, recomendándose la priorización de temáticas y acciones²⁰. Así, se

²⁰ El principal de estos informes fue el elaborado por la empresa consultora GERENS: Informe Final de Consultoría sobre “Diseño de un Sistema Integrado de Gestión Institucional para la Defensoría del Pueblo del Perú”. Lima, 2003. La principal conclusión de este informe es que, en el periodo analizado, la Defensoría del Pueblo atravesaba por “un periodo de adaptación y cambio y se acerca a un punto de inflexión en su desarrollo organizacional, punto determinado por diversos factores internos y externos a la institución los cuales deben tomarse en cuenta para la toma de decisiones en la institución”.

constataba que a pesar del crecimiento de la institución, debido a un proceso acelerado de despliegue territorial y consecuente aumento en la carga de trabajo, los recursos financieros no estaban aumentando a un ritmo paralelo (en 2003, la DDP pasa de 8 Oficinas Defensoriales a 32, teniendo presencia en todos los departamentos del país).

En abril del 2004 la Defensoría del Pueblo aprueba las denominadas *decisiones estratégicas*, que comprenden cuatro campos de definición:

- El Rol de la DDP definido como la promoción de políticas públicas a favor de la inclusión, la justicia y la equidad.
- La Prioridad Institucional definida como la supervisión de políticas públicas desde la perspectiva del enfoque de derechos. Asimismo se plantea dar prioridad a algunos temas (derechos a la salud, a la educación, acceso a la justicia y seguridad ciudadana, incorporándose posteriormente el derecho a la identidad, conflictos sociales y secuelas de la violencia política) a partir de los contenidos del informe final de la CVR.
- La Estrategia proactiva de intervención que implica que la DDP fortalecerá su capacidad de propuesta en los campos prioritarios, a la vez que responderá mejor a las demandas ciudadanas, especialmente de los sectores más vulnerables y excluidos de la sociedad.
- La Integración Estratégica de la acción institucional, a partir de las prioridades antes señaladas.

Esto representaba un cambio profundo en la DDP por varias razones. *Primero*, exigía pasar de un enfoque basado en casos resultantes de las quejas de la ciudadanía, a otro en el cual era necesario indagar acerca de las causas principales de las desigualdades y exclusión en el país, y el papel que debería jugar el Estado para erradicarlas.

Segundo, requería de un trabajo de promoción ante el Estado para que asuma plenamente la defensa y respeto del conjunto de derechos humanos. Significaba no sólo supervisar el cumplimiento de normas, sino examinar como

éstas –como parte de las políticas públicas— afectan las capacidades y oportunidades de las personas para alcanzar una vida digna.

Tercero, implicaba reorientar e integrar el trabajo defensorial, ya que diferentes indicadores mostraban que la institución se encontraba sobrecargada, segmentada y dispersa²¹. El nuevo énfasis era a priorizar temas como medida para integrar a la institución y fortalecer su capacidad de incidencia en la sociedad nacional.

2. La cooperación internacional con la Defensoría del Pueblo en el periodo 2001 – 2006

Al inicio del periodo materia de este informe, la Defensoría del Pueblo contaba ya con una amplia experiencia en materia de administración de recursos de cooperación internacional en las dos modalidades que prevé la legislación peruana: administración a cargo de la entidad nacional y administración de cargo de la agencia de cooperación.

Los proyectos o programas ejecutados por la Defensoría del Pueblo utilizaban, de acuerdo a lo establecido en cada convenio de cooperación, una u otra modalidad. Cada modalidad de administración de recursos tiene sus propios procedimientos y requerimientos de información.

En el caso de la modalidad de aplicación directa, durante el período materia de este informe, la Defensoría del Pueblo reforzó la coordinación con las instituciones de cooperación Internacional con el propósito de alcanzar los objetivos del denominado Programa Marco 2002 – 2006, que como ha sido indicado se convirtió en el Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2002 – 2006, que fue la base para desarrollar, de manera conjunta, procedimientos

²¹ De acuerdo con GERENS, los indicadores de esta situación eran la insuficiente coordinación entre las áreas, el bajo nivel de conocimiento de los trabajadores con respecto a las principales decisiones estratégicas, la ausencia de una cultura de planificación, y la dependencia hacia organismos externos para su presupuesto..

administrativos comunes de programación, monitoreo y evaluación de proyectos.

Así, se ejecutaron 14 proyectos, 9 de los cuales contribuyeron directamente al Plan Institucional, gracias al apoyo de las agencias de cooperación de 8 países (Alemania, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos de Norte América, Gran Bretaña, Suecia y Suiza) y un organismo multilateral (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD).

De otro lado, la Defensoría del Pueblo contó con la colaboración del Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED) y de 3 organismos no gubernamentales de desarrollo de Italia, Holanda y Estados Unidos de Norte América (Movimiento Laico para América Latina – MLAL, Instituto Humanista para la Cooperación con los Países en Desarrollo – HIVOS, a través del Servicio Holandés de Cooperación – SNV, y OXFAM América), para la ejecución de 5 proyectos que apoyan temáticas específicas.

2.1. Principales Proyectos de apoyo al Plan Estratégico Institucional 2002 – 2006, también denominado Programa Marco

Durante el período de este informe la Defensoría del Pueblo ejecutó 6 proyectos de Fortalecimiento Institucional, financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – ASDI, la Cooperación Perú - Bélgica, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE, la Cooperación Técnica Alemana – GTZ y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

La contribución de AECI, a través del proyecto “Defensa y respeto de derechos de los pueblos indígenas amazónicos y las comunidades andinas de la sierra central”, estuvo orientada a promover los derechos de los pueblos indígenas en diversas regiones del país, especialmente en lo que concierne al acceso a la justicia y la aplicación del debido proceso judicial, a la propiedad de

la tierra y sus recursos naturales, a gozar de servicios de salud y educación de calidad, y a la participación social y política en los procesos de desarrollo locales y nacionales que les conciernen. Asimismo, el proyecto contribuyó a la restitución de derechos de las poblaciones indígenas afectadas por la violencia política, mediante el apoyo a la labor de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y también al fortalecimiento de las propias capacidades de la Defensoría del Pueblo para la atención especializada de la problemática de los pueblos indígenas del Perú.

Por su parte, ASDI, continuó apoyando las actividades del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política. A través del proyecto “Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para promover la superación de las secuelas de la violencia política en el Perú”, se desarrollaron actividades orientadas a la atención de la problemática de las secuelas de la violencia política, con un enfoque integral de los derechos humanos, brindando una atención diferenciada en ciertos temas y zonas prioritarias, de acuerdo a la heterogeneidad social, cultural, económica y geográfica de las poblaciones destinatarias.

La ejecución del proyecto se realizó mediante dos estrategias de intervención. Por una parte, fortaleciendo la labor que realizan las Oficinas Defensoriales de Ayacucho y Huancayo respecto a la protección y restitución de los derechos de la población, la vigilancia ciudadana sobre el uso de los recursos públicos y la supervisión del proceso de descentralización del Estado, promoviendo a la vez espacios de interlocución entre el Estado y la sociedad civil, el fortalecimiento de la organización comunal y mejores relaciones cívico-militares. Por otra parte, desarrollando actividades relacionadas al seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, mejorando la capacidad de influencia de las propuestas de la Defensoría del Pueblo en la sociedad peruana en su conjunto.

La Cooperación Perú – Bélgica apoyó el proyecto “Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para la promoción y defensa de los derechos ciudadanos”, gracias al cual la institución pudo realizar diversas

actividades en materia de defensa de los derechos de las personas. Los resultados obtenidos por este proyecto hicieron posible extender el apoyo de esta agencia de cooperación en el periodo, a través de un nuevo proyecto orientado a la supervisión de la reforma del Estado y la promoción de la vigilancia ciudadana.

Cabe resaltar el aporte de la Cooperación Perú – Bélgica para la implementación del Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos que permitió cumplir una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

El apoyo de COSUDE en la ejecución del proyecto “Equipos itinerantes de protección de los derechos ciudadanos” permitió que la Defensoría del Pueblo pueda brindar sus servicios a la población rural de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Puno y Tacna. Los equipos itinerantes desarrollaron una labor de atención de quejas, petitorios y consultas, así como de supervisión de las entidades de la administración pública y de las empresas prestadoras de servicios públicos. El énfasis principal fue puesto en las campañas de descentralización y buen gobierno, y en la supervisión de los programas sociales conducidos por el Estado.

Por su parte, la cooperación técnica alemana, a través de la GTZ, brindó su apoyo a la Defensoría del Pueblo para la realización de diversas actividades relacionadas con la reforma de la legislación penal y del sistema procesal penal, la legislación penitenciaria y la reforma del sistema judicial.

Finalmente, uno de los apoyos más importantes recibidos la Defensoría del Pueblo para la ejecución de su Plan Estratégico 2002 – 2006 provino de USAID, mediante el proyecto “Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para la supervisión de la reforma del Estado y la promoción de la vigilancia ciudadana”. En el curso de este periodo, los recursos de este proyecto fueron ampliados hasta en cuatro ocasiones para financiar actividades generales relacionadas al despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo y el

acompañamiento al proceso de descentralización, así como la supervisión de los programas de desarrollo alternativo y de derechos reproductivos, y el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, mediante la creación de un Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo y ACDI suscribieron un nuevo acuerdo de contribución por cuatro años, para la ejecución del proyecto denominado “Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo”. Este nuevo apoyo del gobierno canadiense buscaba reforzar las capacidades de la institución para contribuir a la reforma del Estado, la institucionalización de la democracia y la defensa de los derechos humanos en el país, a la vez que promueve la equidad de género.

Asimismo, en este periodo, la Defensoría del Pueblo suscribió un convenio de cooperación con el DFID, para la ejecución del proyecto denominado “Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para la protección de los derechos humanos en salud”, con vigencia hasta febrero del 2005. El proyecto tenía como propósito fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, promoviendo el derecho a la salud de los sectores más pobres del país. Este proyecto permitía a la Defensoría del Pueblo acceder a recursos y apoyo técnico para potenciar su intervención en el campo del derecho a la salud de grupos poblacionales que se han definido como prioritarios para la institución por su especial vulnerabilidad, tales como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

De otro lado, en el periodo, la Defensoría del Pueblo suscribió un nuevo convenio con el PNUD, en virtud del cual se establecieron mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia para la implementación de actividades orientadas al cumplimiento de las responsabilidades defensoriales relativas a la vigésimo octava política de Estado –“Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos”– considerada en el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio del 2002 por el Gobierno del Perú y representantes de las organizaciones políticas, religiosas y de la sociedad civil. Por medio de este convenio, el PNUD

ofrecía administrar los recursos que terceras fuentes donan a la Defensoría del Pueblo destinados a la supervisión de dichas actividades. Asimismo, otorgaba recursos económicos destinados a financiar el diseño y programación de proyectos y programas enmarcados en la mencionada política de Estado y referidos a actividades vinculadas al seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, tales como la constitución de un Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos y el desarrollo de investigaciones especiales en derechos humanos.

2.2. Principales proyectos para el apoyo a actividades específicas

En el período bajo este informe, la Defensoría del Pueblo ejecutó 5 proyectos referidos a temas específicos.

El convenio de asistencia técnica suscrito con el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica – DED para la ejecución del proyecto “Derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y los derechos humanos”, permitió que la Defensoría del Pueblo cuente con los servicios de un profesional experto en labores defensoriales con poblaciones nativas y mestizas en la zona de Oxapampa, Departamento de Junín.

A su vez, el proyecto “Protección y promoción de derechos de pueblos indígenas”, concluido en setiembre del 2003 y financiado por la cooperación holandesa – SNV, permitió fortalecer el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del departamento de Madre de Dios y de la zona de Iquitos por parte de los funcionarios y servidores de la administración estatal, hacia quienes se dirigió las recomendaciones, recordatorios o exhortaciones. Gracias a las actuaciones realizadas, la Defensoría del Pueblo logró que las instituciones públicas de la región establezcan canales de comunicación con los líderes indígenas para la atención de sus problemas.

De igual forma, el proyecto permitió realizar labores de supervisión a los funcionarios públicos de los organismos electorales (RENIEC, JNE y ONPE), y

de otros organismos públicos vinculados a estos procesos, como el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público, entre otros. Asimismo, se facilitó el trabajo de sensibilización de las autoridades de Agricultura (PETT, Agencias Agrarias e INRENA) en temas referidos a la delimitación de linderos que afectan a las comunidades indígenas, los conflictos de tierras y el manejo de los recursos naturales.

La Defensoría del Pueblo suscribió un nuevo convenio de asistencia técnica con el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica – DED, esta vez para la adscripción de un experto en temas de medio ambiente en la Adjuntía para los Servicios Públicos. En el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de la Defensoría del Pueblo para la defensa y respeto de los derechos ciudadanos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, el experto alemán apoyó en la formulación de la propuesta de una Programa Especializado en Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

De otro lado, gracias a la ejecución del proyecto “Fortalecimiento democrático y derechos humanos en el Departamento de San Martín”, con el apoyo del Movimiento Laico para América Latina – MLAL, se instaló una oficina defensorial en la ciudad de Tarapoto, cuyo radio de acción se extendió hacia el sur del departamento y la región sur-occidental de Loreto (área de Yurimaguas).

Finalmente, está la contribución de OXFAM América para la ejecución del proyecto “Promoción de derechos de los pueblos indígenas en Ayacucho y Huancavelica”, orientado a la realización de talleres sobre promoción de derechos de los pueblos indígenas de Ayacucho y Huancavelica. Estos talleres tuvieron una amplia acogida en la comunidad, logrando convocar a comuneros y comuneras, gobernadores y tenientes gobernadores, alcaldes, jueces de paz, fiscales, docentes, estudiantes, miembros de comités de autodefensa civil, miembros de clubes de madres, asociaciones juveniles, defensores comunitarios, organizaciones indígenas y comités de desarrollo comunal, entre otros actores sociales.

3. La experiencia de trabajo profesional

Si bien la experiencia de trabajo en la Defensoría del Pueblo se dio entre el 1° de febrero de 1999 y el 31 de enero de 2006, primero como consultor y luego como Director de la Oficina de Cooperación Internacional, este informe profesional abarca el periodo diciembre 2001 – enero de 2006, que es el periodo de desempeño como Director.

De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo del 2001, la Oficina de Cooperación Internacional era un órgano de asesoría. En el 2005, con la modificación del ROF, cambia el nombre y las funciones, pasando a ser la Oficina de Desarrollo Estratégico, Cooperación Internacional e Inversiones, pero mantiene su ubicación en la estructura organizacional²². Ello tiene que ver con un hecho de importancia y es que, dado el peso del apoyo de la cooperación internacional en el presupuesto institucional (40% en promedio durante el periodo, sumando las diferentes modalidades de contribución), la elaboración de los proyectos requerían de definiciones de carácter estratégico en el desarrollo institucional.

La experiencia tiene por ello un fuerte componente de planificación estratégica y otro tanto de coordinación y gestión. En lo relativo a la planificación estratégica, cabe destacar que ella implicó un ejercicio sistemático de análisis político-social, especialmente para una institución como la Defensoría que debe responder a los retos de un entorno cambiante. Esto explica también la importancia de la actuación de la Oficina de Cooperación en el proceso de cambio institucional y las condiciones que permitieron la creación de la Canasta de Fondos. Así, en el periodo, se elaboró los siguientes documentos:

²² Según el ROF, esta oficina, "... es el órgano encargado de asesorar al Defensor del Pueblo y al Primer Adjunto al Defensor del Pueblo en materia del desarrollo estratégico, las relaciones con las entidades de cooperación internacional y la elaboración de los proyectos que se proponen para su financiamiento por estos organismos..." (Artículo 27).

- Programa Marco de Trabajo 2002 – 2006: Fortalecimiento Institucional de la Defensoría Del Pueblo para la supervisión de la Reforma del Estado y la Promoción de la Vigilancia Ciudadana, junio del 2002.
- Plan Estratégico Institucional Reformulado 2004-2006, abril del 2004.
- Programa Quinquenal 2006-2010, Documento de Trabajo, enero 2006.

En lo concerniente a la gestión de la cooperación internacional, cabe señalar el hecho de que la Defensoría del Pueblo tenía relaciones de cooperación con todas las agencias de cooperación oficial que tenían oficina de representación en el Perú.

En razón de ello, a fines del 2002, se emprendió un proceso orientado a la armonización de los procedimientos con todas las agencias de cooperación internacional que apoyaban a la Defensoría del Pueblo. En el periodo 2002 – 2004 los mecanismos que se adoptó para la armonización fueron:

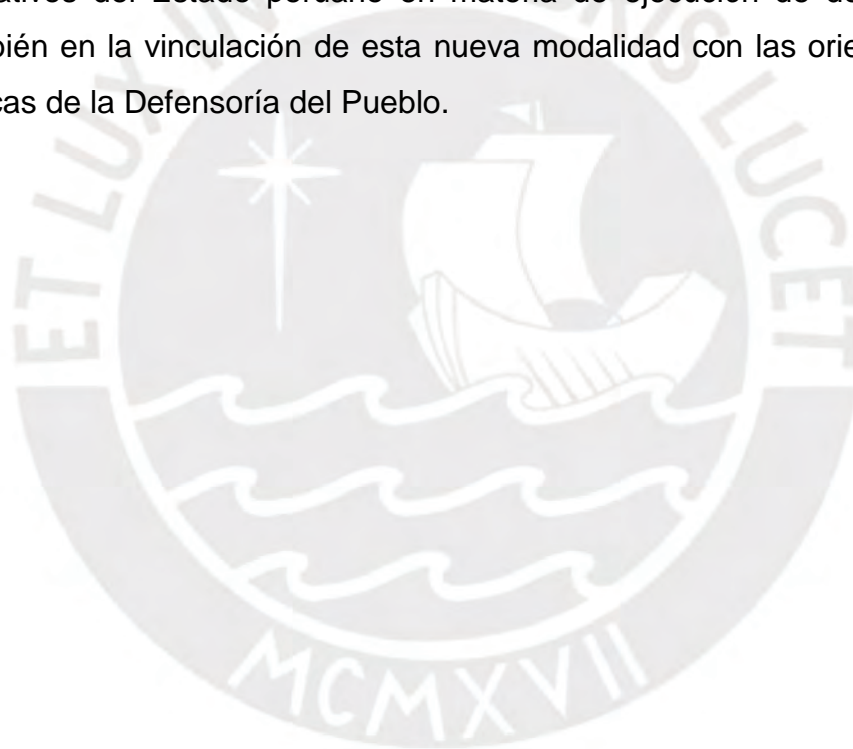
- Un plan común: el plan estratégico institucional de la Defensoría del Pueblo
- Procedimientos comunes de programación, monitoreo y evaluación
- Procedimientos comunes de contratación de bienes y servicios

Estos mecanismos no agotaban todas las posibilidades de armonización de procedimientos. Así, faltaba avanzar en áreas como la elaboración de informes financieros y de actividades, los procedimientos administrativos distintos a los de la contratación de bienes y servicios, esto es, la recuperación del Impuesto General a las Ventas – IGV, auditorías, adelantos y liquidaciones.

Desde esta experiencia, se consideraba que los costos de trabajar con más de una modalidad de cooperación eran menores que los beneficios de trabajar con una sola de ellas. Se ganaba en flexibilidad y diversidad de opciones. Así, por ejemplo, la administración a cargo de las agencias de cooperación permitía dotar de financiamiento directo a las oficinas descentralizadas, lo cual resulta más engorroso y poco práctico con los procedimientos de la administración directa a cargo de la propia Defensoría del Pueblo.

Más adelante, apareció la posibilidad de creación de la Canasta de Fondos como una nueva modalidad de cooperación. Esta es una posibilidad que se desarrolló en paralelo con el proceso de cambio institucional.

La Oficina de Cooperación Internacional, a partir de su experiencia de combinar diferentes modalidades de administración de recursos, planteó que la Canasta de Fondos debería optimizar la combinación que hasta ese entonces se había desarrollado. Por esta razón, al momento de diseñar esta modalidad se tuvo especial cuidado no sólo en evaluar los procedimientos más adecuados para superar los obstáculos y rigideces de algunos de los sistemas administrativos del Estado peruano en materia de ejecución de donaciones, sino también en la vinculación de esta nueva modalidad con las orientaciones estratégicas de la Defensoría del Pueblo.



Capítulo 3
LA INTERVENCIÓN SOCIOLÓGICA
PARA LA CREACIÓN DE LA CANASTA DE FONDOS

1. El apoyo al proceso de cambio institucional

La gestión de la cooperación internacional con la Defensoría del Pueblo en el periodo 2001 – 2006 no estuvo al margen del proceso de cambio institucional reseñado en el primer capítulo de este informe. Es más, influyó directamente sobre él, planteando la reorientación de los planes y estrategias institucionales y contribuyendo significativamente a la adecuación de la institución al nuevo entorno.

La Revisión de Medio Término – RMT del proyecto de fortalecimiento institucional realizada por Javier Díaz Albertini y su equipo, que fue concebida como una sistematización de las estrategias de intervención defensorial en el periodo 2002 – 2006 comprende una opinión sobre este aporte²³.

El cuarto capítulo del informe comprende un análisis sobre los cambios y los actores²⁴. Los principales grupos que el informe identifica son los siguientes:

- La Oficina de Desarrollo Estratégico, Cooperación Internacional e Inversiones y las oficinas y programas que tienen un carácter más sociológico y organizativo que jurídico, dado que en su campo de acción

²³ DIAZ ALBERTINI, Javier *et al. Op. Cit.* 2006. El informe indica que “los cambios en políticas o decisiones estratégicas en la DDP (fueron) rápidamente discutidas y asumidas formalmente a principios del 2004. Eran decisiones, sin embargo, que aún debían ser precisadas, definidas y operacionalizadas”.

²⁴ El informe de sistematización realizó un “mapeo político” o lo que en inglés se denomina “*stakeholder analysis*”. Según el informe “este tipo de análisis consiste en la identificación de los principales actores involucrados en una política, una evaluación de sus intereses, y la forma como estos intereses afectan la viabilidad y los riesgos de la implementación de la política”. *Ibid*, p. 19.

le otorgan mayor peso al análisis de la realidad desde una óptica político-social.²⁵ Para ellos, este enfoque era la mejor forma de generar una Defensoría proactiva, ya que ofrecía los elementos necesarios para incidir en políticas, fortalecer ciudadanía y apoyar el proceso de desarrollo en el país. Es un grupo que tenía llegada directa al Defensor del Pueblo.

- Las adjuntías, que se resistían al cambio por considerar que el enfoque en derecho y desarrollo no es novedoso y que ya estaba incorporado en la práctica defensorial vía la concepción del constitucionalismo social. Consideraban que el problema de la DDP es que había crecido y que la ineficiencia y desarticulación se debía a problemas de reclutamiento del personal y a la falta de capacitación de sus integrantes. Parte de la resistencia al cambio se debía también a que no se entendía por qué una institución exitosa debía cambiar, considerando más bien que se debería reforzar las condiciones de su histórico éxito²⁶.
- El Defensor del Pueblo. Walter Albán que, a pesar de apoyar los cambios estratégicos, no tenía una definición clara al respecto.

²⁵ De acuerdo con el informe, “ello incluye a los programas que trabajan la descentralización y con las poblaciones afectadas por la violencia política. La Oficina de Coordinación Territorial, a su vez, tiene bajo su cargo la capacitación, educación y apoyo a las Oficinas Defensoriales... También hemos constatado que existe acogida a la propuesta de parte de un buen sector de los comisionados y representantes territoriales... Nuestras visitas a algunas ODs y las entrevistas con sus integrantes, sin embargo, nos han mostrado que la aceptación y comprensión de las nuevas medidas aún dista de ser unánime y homogénea”. *Ibid*, p. 20-21.

²⁶ *Ibid*, p. 22. “También hay una vertiente moderada de la llamada “resistencia”, que considera que algunos de los elementos, especialmente el “enfoque de derechos”, es una moda, pero que ayuda a ordenar e integrar a la DDP. El enfoque implica establecer una metodología de trabajo que permite analizar el contenido del derecho, las responsabilidades estatales, las políticas públicas y desarrollar indicadores para la supervisión”

- Los “expectantes”, esto es, los que no tomaban partido. Tiende a estar conformado en forma suelta por los integrantes de las Oficinas Defensoriales.²⁷ .
- Los representantes de las agencias de cooperación internacional, debido al peso que tienen en el financiamiento de la DDP. Consideraban que el apoyo a la DDP era una de las mejores experiencias de cooperación de sus agencias, especialmente con una entidad estatal. Asimismo consideraban que el cambio hacia la incidencia en políticas públicas era un paso importante para incrementar el efecto de la acción defensorial, aunque algunos afirmaron que se debía tener más precisión al respecto²⁸ .

2. La innovación en la gestión de la cooperación y la creación de la Canasta de Fondos

2.1. *El marco normativo y las tendencias de la cooperación internacional en el Perú*

De acuerdo con el artículo 43° del Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional, las modalidades de cooperación internacional son básicamente dos: administración a cargo de la entidad nacional, sea pública o privada, y administración de cargo de la agencia de cooperación²⁹ .

²⁷ *Ibid*, p. 23. “Ellos y ellas han sido partícipes en talleres de discusión y reflexión en los cuales han trabajado los ajustes de las llamadas “estrategias regulares” para que correspondan mejor a las nuevas decisiones estratégicas. Sobre la base de los seis encuentros, se han recogido aportes acerca de cómo modificar la atención de casos, la supervisión a entidades públicas y la promoción, áreas fundamentales de las denominadas “estrategias regulares””.

²⁸ *Ibid*, p. 25. “En términos generales, las agencias confían en la capacidad autónoma de la DDP de planificar y desarrollar su trabajo. Les parece que el paso hacia la incidencia en las políticas públicas permitirá ampliar su trabajo y hacerlo más sostenible. Esto lo debe hacer, no obstante, sin disminuir su presencia en la sociedad civil, especialmente entre los más pobres y excluidos”.

²⁹ Decreto Supremo N° 015-92-PCM, Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional, 1992.

De estas dos modalidades básicas se derivan otras formas de administración de recursos. Así, en el caso de la administración a cargo de las entidades públicas, el sistema presupuestario prevé la administración directa y la administración indirecta (cuando se suscriben convenios con terceros para la administración de los recursos). En forma similar, la administración a cargo de las agencias de cooperación puede ser directa o indirecta (cuando, por ejemplo, se crea una persona jurídica distinta de la agencia misma).

A fines de 2005, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI publicó el informe “Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”³⁰. En esta parte del informe se reseña la información que resulta relevante para los propósitos de este informe.

De acuerdo con el informe, la APCI estimaba en 390 millones de dólares el total de la cooperación técnica internacional con el Perú en el año 2004. De ellos, el 72% procede de la cooperación oficial (57% bilateral y 15% multilateral), mientras que sólo el 28% de la cooperación procede de las agencias no gubernamentales. Todos estos recursos se ejecutaban de acuerdos con las modalidades previstas en la legislación peruana.

2.2. *La experiencia de la Defensoría del Pueblo de Bolivia como referencia*

La administración común de la cooperación internacional a través de una canasta de fondos o “Basket Funding” es una experiencia que se desarrolló en Bolivia a partir del año 2001 y que desde esa fecha contó con el apoyo de varias de las agencias de cooperación que contribuyen con la Defensoría del Pueblo del Perú.

En esta experiencia la “canasta de fondos” fue definida como la “alianza entre una organización receptora (Defensor del Pueblo) y sus donantes

³⁰ Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI: “Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”, Lima, 2005.

(cooperación internacional: bilateral y multilateral), en la cual los donantes contribuyen con recursos a un programa íntegral estratégico (Plan Quinquenal) gestionado por el Defensor del Pueblo y en el que la suma de los recursos apoya a los resultados propuestos”³¹.

Los objetivos del Basket Funding así definido eran los siguientes:

- Garantizar la ejecución del Plan Quinquenal del Defensor del Pueblo de Bolivia en su integridad y coherencia programática
- Fortalecer el compromiso de los donantes con los objetivos estratégicos del Defensor del Pueblo
- Establecer criterios homogéneos de planificación, seguimiento, evaluación y monitoreo
- Evitar la duplicidad de esfuerzos en la elaboración de informes, convenios y otros
- Compatibilizar procedimientos con todos los donantes.
- Facilitar el manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Asegurar el financiamiento para la ejecución de todas las actividades del Programa Operativo Anual de la gestión correspondiente.

La duración prevista para el funcionamiento de la canasta de fondos fue de cinco años, los mismos que los del Plan Quinquenal 2001-2005. Los compromisos que asumieron el Defensor del Pueblo y los donantes fueron literalmente los siguientes:

- Existe voluntad de alianza entre el Defensor del Pueblo y los donantes interesados en aportar al “basket funding”.
- *Los donantes contribuyen al “basket funding” y no a proyectos independientes con fines preestablecidos.* (Las cursivas son nuestras).

³¹ Esta y las definiciones que se reseñan a continuación están tomadas del documento del Defensor del Pueblo de Bolivia, “Bases para la implementación del Basket Funding”, de junio de 2001.

- Los donantes cumplen con los desembolsos programados para la ejecución de los planes operativos anuales.
- El Defensor del Pueblo cuenta con un plan quinquenal puesto en ejecución a través de planes operativos anuales, los cuales permiten un monitoreo continuo de su implementación tanto a corto como a largo plazo a través de diferentes indicadores.

Para la implementación del “Basket Funding”, el Defensor del Pueblo de Bolivia suscribió convenios bilaterales con cada agencia de cooperación. El “Basket Funding” no incluyó en su manejo los recursos del Tesoro General de la Nación (por estar sujetos a regulaciones del Estado boliviano).

Para el seguimiento de actividades de los planes operativos y la evaluación de los resultados previstos en el plan quinquenal, en el marco del “Basket Funding” se constituyó un “Comité Interinstitucional” conformado por representantes del Defensor del Pueblo y de todos los donantes y que se reúne al menos tres veces al año, debiendo adoptar sus decisiones por consenso. Entre estas decisiones figura la admisión de nuevos miembros, lo cual se condiciona a dos requisitos: “i. Aportar al “Basket Funding” y no a proyectos específicos y ii. Acordar su participación a través de las reglas establecidas”.

Finalmente, debe señalarse que las Bases para la implementación del Basket Funding contenían un “Reglamento de administración de bienes y servicios”, elaborado con el fin de contar con normas “flexibles en cuanto a tiempos, techos presupuestarios y modalidades de contratación”.

2.3. La creación de la Canasta de Fondos con la Defensoría del Pueblo del Perú

2.3.1. Las condiciones para la implementación de la Canasta

Para la Oficina de Cooperación Internacional de la Defensoría del Pueblo, “la “canasta de fondos” no era una modalidad de administración de

recursos en los términos previstos en la legislación peruana. Constituye más bien un mecanismo complementario, cuya adopción e implementación requirió de la voluntad y el compromiso de trabajo en conjunto entre una entidad pública y las agencias de cooperación³².

Ante el interés de algunas agencias de cooperación de replicar la experiencia boliviana del “Basket Funding”, la Defensoría del Pueblo propuso utilizar el mecanismo de la “canasta de fondos” con algunas condiciones.

- La “canasta de fondos” se constituiría para apoyar la implementación del nuevo plan estratégico quinquenal de la Defensoría del Pueblo del Perú.
- La “canasta de fondos” se constituiría con el aporte de las agencias de cooperación que tengan la voluntad y puedan adoptar este mecanismo de trabajo.
- No se impediría, como en el caso boliviano, que la Defensoría del Pueblo reciba la contribución de aquellas agencias de cooperación cuyos procedimientos les impida aportar a la “canasta de fondos”, pero que desean apoyar la implementación del nuevo plan estratégico quinquenal bajo modalidades convencionales de financiamiento. El caso más significativo aquí era el de la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación y el Desarrollo Internacional – USAID.

Esta última condición resultaba fundamental. La Defensoría del Pueblo no deseaba ni podía renunciar al financiamiento de quienes estaban interesados en apoyar su labor. Asimismo, se planteó que, en todos los casos, con “Basket Funding” o sin él, la Defensoría del Pueblo continuaría proponiendo a las agencias de cooperación la armonización de procedimientos para la ejecución de los proyectos.

³² En esta sección se retoma la argumentación expuesta en el documento de trabajo de la Oficina de Cooperación Internacional titulado “El futuro de la Defensoría del Pueblo y de la cooperación internacional: Reunión del Defensor del Pueblo con las agencias de cooperación”. Lima, 18 de abril de 2004.

2.3.2. Algunos hitos en el proceso de negociación y creación de consensos con las agencias de cooperación

La propuesta de constitución de una Canasta de Fondos fue presentada por la Defensoría del Pueblo a todas las agencias de cooperación bilateral y multilateral que la apoyaban (10 en total) en la reunión de coordinación realizada el 18 de abril de 2005 con la participación del Defensor del Pueblo.

Las agencias que expresaron su interés y la factibilidad de participar en la Canasta de Fondos son la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE, la Cooperación Belga al Desarrollo – CBD, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – ACDI y la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI. A ellos se sumó luego la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – ASDI.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo presentó también esta propuesta a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, invitándola a participar, en su condición de representante del Gobierno del Perú, como miembro pleno en el Comité Interinstitucional que se conformaría entre todos los socios.

El 30 de diciembre de 2005 cinco agencias de cooperación (ACDI, ASDI, Bélgica, COSUDE y APCI) suscribieron una Declaración de Intención por la cual expresan su voluntad de contribuir con la implementación del Programa Quinquenal 2006 – 2010 mediante una Canasta de Fondos.

El apoyo de las agencias a esta modalidad de cooperación expresaban la confianza en la Defensoría del Pueblo, por su capacidad de manejo de la cooperación internacional y de desarrollo de una experiencia que luego pueda ser replicada en otros sectores del Estado y la sociedad.

En febrero de 2006 se suscribió el Acuerdo de Contribución con la cooperación suiza, COSUDE, que sería la primera entidad en aportar fondos a la Canasta. En el mes de marzo se suscribió el acuerdo con la cooperación

canadiense y así sucesivamente en los siguientes meses con las otras agencias.

Al momento de su suscripción, se preveía que en los siguientes cinco años bajo esta modalidad se canalizarían US\$ 12,500,000..

2.3.3. Los instrumentos para la creación y gestión de la Canasta de Fondos

Para la implementación de la Canasta de Fondos, se diseñó y elaboró dos documentos: el Programa Quinquenal 2006 – 2010 y el Manual de Procedimientos de Administración Financiera:

- El Programa Quinquenal 2006 – 2010, que en ese entonces constituía un esfuerzo de planificación orientado a fortalecer el proceso de cambio institucional y articular, en los próximos años, la labor defensorial de supervisión de las políticas públicas con las políticas de Estado definidas en el Acuerdo Nacional y los compromisos asumidos por el país en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente en el ámbito de los derechos a la educación, a la salud, a la identidad, al acceso a la justicia y la seguridad ciudadana. En el Anexo 1, se presenta una reseña del Programa Quinquenal.
- El Manual de Procedimientos de la Canasta de Fondos contiene las reglas y procedimientos que los participantes en la Canasta de Fondos acordarían respetar para la implementación de este mecanismo innovador de gestión de proyectos. Con ello se esperaba que la canasta de fondos se convierta en una demostración práctica de los frutos del proceso de armonización de procedimientos de la cooperación internacional en el Perú. En el Anexo N° 2, se presenta una reseña del Manual de Procedimientos.

3. Un sociólogo en un foro de abogados

Este informe da cuenta de la práctica profesional de un sociólogo en la Defensoría del Pueblo del Perú, una de las entidades con mayor prestigio y reconocimiento en el país, en la que los abogados tienen a su cargo el desarrollo de las funciones principales.

Un sociólogo es, en palabras de Anthony Giddens, “alguien capaz de liberarse de la inmediatez de las circunstancias personales para poner las cosas en un contexto más amplio”³³. La intervención sociológica en la gestión de la cooperación internacional con la Defensoría del Pueblo en los términos indicados en este informe tiene que ver precisamente con la particular habilidad que da la sociología para usar un enfoque amplio y crear sentidos para la acción.

La intervención sociológica en este caso cumplió con las características que Touraine indica para este método, especialmente en lo relativo al vínculo estrecho con la entidad analizada (la Defensoría del Pueblo) y la acción colectiva que ella representa (la promoción y defensa de los derechos de las personas y la comunidad); así como a la capacidad para indicar la significación analítica central de esta acción colectiva.

Aún cuando ello no se encuentra establecido en ningún documento de gestión, se da la curiosa situación según la cual durante todos los años de su funcionamiento la dirección de la Oficina de Cooperación Internacional estuvo a cargo de diferentes sociólogos. En razón de ello, existe de hecho una asociación entre la profesión y las funciones de esta oficina en la organización defensorial. Siendo así, cabe destacar como particularidad en el periodo 2001 – 2006 la experiencia de innovación a través de la creación de la Canasta de Fondos, que no se dió en los otros periodos.

³³ GIDDENS, Anthony. Sociología. Alianza Editorial, Madrid, 1998, Tercera edición revisada, p. 29.

El trabajo profesional que es la materia de este informe finalizó el 31 de enero de 2008, habiendo concluido la etapa de diseño de la Canasta de Fondos y estando ya definidos los arreglos institucionales para su implementación. En febrero de 2006 se suscribió el primero de los convenios para su implementación.

La Canasta de Fondos funciona hasta la fecha de elaboración de este informe. En el 2009, la Defensoría del Pueblo contrató una evaluación externa que fue realizada por la consultora SASE. En líneas generales, es una experiencia muy valorada por la Defensoría y las agencias de cooperación en el Perú.

Internacionalmente, en el 2007, la Canasta de Fondos con la Defensoría del Pueblo fue objeto de una tesis de maestría en el London School for Economics³⁴, que analiza esta modalidad de cooperación con base en el marco de análisis del institucionalismo económico.

Siendo una experiencia exitosa, algunas agencias de cooperación quisieron implementarla también con otras entidades públicas. Ello no fue posible, lo cual resalta los méritos de la experiencia de la Defensoría y relleva las condiciones y procesos que hicieron posible su gestación. Aparece así la vinculación entre innovación y cambio institucional.

No obstante ello, en los años siguientes, en el país se continuó la búsqueda de nuevas modalidades de cooperación internacional. Así es como la cooperación belga y la Unión Europea impulsaron experiencias bajo la modalidad de apoyo presupuestario. Así, la Canasta de Fondos y el Apoyo Presupuestario forman parte del mismo conjunto, el de las nuevas modalidades de cooperación internacional, que están vigentes para su implementación,

³⁴ CHARPENTIER, Caroline. Incentives and Transaction costs in Donors' Coordination Processes. An Analysis of the Common Basket Funding Modality in Peru, Dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements of the degree MSc in the Faculty of Economics (Development Management), London School for Economics, 2007.

sobre todo, en los convenios entre las entidades públicas y las agencias de cooperación.

Finalmente, cabe realizar una referencia vinculada con la actualidad de la Canasta de Fondos como modalidad de cooperación internacional. Del 29 de noviembre al 1° de diciembre de 2011, se debe realizar el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en la ciudad de Busan, en Corea. En la preparación de este Foro se ha realizado en el Perú un proceso de elaboración del informe nacional. En él, al revisar los aprendizajes sobre los éxitos y los desafíos, en la sección referida a la problemática del alineamiento de la cooperación con las prioridades nacionales, se recomienda como acción prioritaria “el uso coordinado de la modalidad de Canasta de Fondos y Apoyo Presupuestario, (que) puede generar mayor atracción para la cooperación”³⁵.



³⁵ AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Documento de Trabajo “Informe del Perú para el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”. Lima, octubre de 2011.

Reflexiones finales

Este informe da cuenta de la práctica profesional de un sociólogo en la Defensoría del Pueblo del Perú, una de las entidades con mayor prestigio y reconocimiento en el país, en la que los abogados tienen a su cargo el desarrollo de las funciones principales. En esta entidad, en el periodo 2001 - 2006, como producto del trabajo de todas las personas que integraron la Oficina de Cooperación Internacional, se creó y organizó la primera Canasta de Fondos en el Perú³⁶. Así, se innovó y se gestó una nueva modalidad de gestión de la cooperación internacional. Estas reflexiones constituyen una forma de establecer y explicitar los vínculos entre esta experiencia de trabajo profesional y los enfoques acerca del cambio institucional, la innovación y la relación entre el poder y la organización.

1. Sobre el cambio institucional y la interacción entre instituciones y organización

La innovación es un tema que generalmente aparece asociado al *management* y las disciplinas de la gestión. En este trabajo se plantea desde la perspectiva del cambio institucional y la intervención sociológica. Se afirma así que la innovación fue posible por el cambio institucional y a la vez fue un factor para el cambio institucional. Hay un proceso de ida y vuelta que conviene subrayar.

Considerando que el cambio institucional es producido por la interacción entre instituciones (“reglas de juego”) y organizaciones (“jugadores”), se puede afirmar que el cambio institucional en la Defensoría del Pueblo .es el producto de la interacción entre las reglas (formales e informales) y los diferentes jugadores que intervienen en el proceso de la defensa de los derechos de la

³⁶ En la etapa de la creación de la Canasta de Fondos, el equipo de la Oficina de Cooperación Internacional estuvo integrado por Carlos Herrera, Eduardo Neira, Elisa Vega, Fernando Linares, Germán Zurita, Jenifer Bonilla, Jesús Ospina, María de la Luz Morgan, Milagros Segura, Patricia Malca y Rocío Espejo.

persona y la comunidad (entre otras, las entidades públicas, las organizaciones de la sociedad y las agencias de cooperación).

En el periodo comprendido en este informe, la Defensoría del Pueblo era una organización joven en el contexto de las instituciones del Estado en el Perú. Una organización donde, como en otras, se combinaban reglas formales e informales, pero donde las reglas informales pesaban más que las reglas formales. Desde la perspectiva del cambio institucional, la construcción institucional de la Defensoría del Pueblo no es tanto el resultado de la aplicación de su Ley Orgánica sino principalmente de la interacción entre las reglas formales y las reglas informales a su interior.

La intervención sociológica para la creación de una Canasta de Fondos fue una intervención que se movió primero en el espacio de las reglas informales presentes en el quehacer de una institución como la Defensoría del Pueblo. Luego de ello, la innovación hizo posible que los consensos generados entre los jugadores en el espacio de las reglas informales se formalizaran, convirtiéndose en reglas formales (Programa Estratégico y Manual de Procedimientos, en el caso de la Canasta de Fondos).

Con relación a la intervención en el espacio de las reglas informales, cabe señalar que, en una institución jerárquica como la Defensoría del Pueblo o cualquier otra entidad estatal, el espacio para la innovación depende en gran medida de los acuerdos y consensos construidos, de la participación y compromiso de los funcionarios de mayor importancia en la entidad con estos consensos, y su coincidencia con los contenidos de las propuestas planteadas por los innovadores. No puede ser una imposición.

En el caso de la interacción entre reglas y jugadores, cabe señalar que la capacidad de negociación de una entidad como la Defensoría del Pueblo con las entidades de cooperación internacional depende de factores como: a) la convergencia entre su mandato y roles con los de las agencias mismas; b) la capacidad propositiva y destreza para la negociación que tienen sus funcionarios; c) los "intersticios" que deja la rígida normatividad estatal.

2. Sobre la previsibilidad de la innovación

Conviene señalar que la innovación no fue el objetivo de la intervención sociológica. La innovación se produjo como consecuencia de la interacción tanto dentro como fuera de la Defensoría del Pueblo. Dentro con los grupos y personas de las diferentes áreas e instancias de la organización. Fuera con los representantes y espacios de coordinación de las entidades de la cooperación internacional y los sistemas administrativos del Estado. La armonización de la cooperación con los planes y procedimientos defensoriales, primero, y la canasta de fondos, después, se plantean en el marco de esta interacción. Es más, la intervención sociológica fue un factor de encuentro y articulación entre ambos espacios.

Si bien la innovación para la creación de la Canasta de Fondos cristalizó en el 2005, ella no hubiera sido posible sin el proceso previo de interacción entre las agencias de cooperación y las autoridades y el equipo profesional de la Defensoría del Pueblo. Ese proceso previo generó las condiciones de confianza y conocimiento para resolver los problemas asociados a la gestión de varios y diversos proyectos de cooperación y fuentes de financiamiento. Cabe señalar por ejemplo que, antes del programa quinquenal con el que se diseñó la Canasta de Fondos, hubo un Programa Marco que articulaba la mayoría de los proyectos de cooperación que se ejecutaban en la etapa previa.

Los instrumentos diseñados para la Canasta de Fondos, el programa quinquenal y el manual de procedimientos, a diferencia de los instrumentos que se concordaban en los convenios de cooperación de la etapa previa, se plantearon como el estándar de la gestión institucional y no como instrumentos adicionales o paralelos a los estándares de los sistemas de gestión de una entidad pública.

Planteada así, la Canasta de Fondos, siendo una innovación, es también la estabilización de nuevos patrones institucionales que emergen del proceso de cambio institucional que vivió la Defensoría del Pueblo en el periodo 2001 – 2006. Un nuevo equilibrio. Desde esta perspectiva, la innovación es el producto

de la interacción comunicativa entre una organización en proceso de cambio y un conjunto de agencias de cooperación con voluntad para armonizar procedimientos de gestión.

Por consiguiente, la evolución de esta innovación fue el resultado de un emergente y constante flujo de co-creación por parte de un conjunto de actores. Así, la intervención de la Oficina de Cooperación Internacional puede ser entendida como una voz más en este proceso de co-creación. La voz que le dio sentido, bajo la forma de una Canasta de Fondos, a los cursos de acción de estos actores.

3. Sobre el poder de un sociólogo en una organización de abogados

La intervención en el proceso de cambio institucional de la Defensoría del Pueblo y la innovación para la creación de la Canasta de Fondos es el producto, en los términos de Crozier y Friedberg, de la acción de una persona en una organización en proceso de construcción institucional. Una acción que se mueve en el ámbito de la libertad restringida que estos autores señalan y que es racional respecto a las oportunidades y el contexto y también con relación al comportamiento de los otros actores vinculados con la institución.

En el capítulo 3 de este informe se presenta la doble dinámica en la que se desarrollo esta intervención: de un lado, la dinámica interna de intereses, arreglos y negociaciones entre distintos grupos al interior de la Defensoría del Pueblo y, de otro, la dinámica externa que resultaba de la interacción con diferentes entidades de la cooperación internacional, pero también con otras organizaciones del Estado peruano y la sociedad civil.

En ese sentido, la intervención fue un “constructo organizativo”. No es un comportamiento determinado, sino más bien expresa la proactividad de un actor, cuya racionalidad deviene del ejercicio de un poder cuya fuente está fundamentalmente en dos de los cuatro tipos que señalan Crozier y Friedberg, a saber, en primer lugar, el poder que proviene de una competencia particular,

y de la especialización funcional y, en segundo término, el poder que está ligado a las relaciones entre una organización y sus entornos,

En este caso, la fuente de poder que deviene de una competencia particular y una especialización funcional no está tanto en la competencia o en la especialización formal, esto es, la posición del Director de la Oficina de Cooperación Internacional, sino la de un sociólogo involucrado en la gestión en una entidad pública. La intervención sociológica en los términos indicados en este informe tiene que ver precisamente con la competencia y especialización que da la sociología para usar un enfoque amplio de actores y procesos y crear sentidos para la acción.

Asimismo, en este caso, otra fuente de poder estuvo en el manejo de las relaciones entre la Defensoría del Pueblo y un tipo particular de entidades del entorno: las agencias de cooperación internacional. Un manejo en el que se pudo articular y hacer converger el mandato y los intereses de la Defensoría del Pueblo con los intereses y los objetivos de las agencias de cooperación.

Finalmente, en un balance de esta experiencia desde la perspectiva del poder de un sociólogo en una organización de abogados, conviene reiterar lo expresado por Crozier y Friedberg: “Los actores no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio del poder, pero al mismo tiempo no pueden ejercer poder entre sí más que cuando se persiguen objetivos colectivos, cuyas propias restricciones condicionan en forma directa sus negociaciones”.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. APCI, Lima, 2005.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Documento de Trabajo “Informe del Perú para el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda”. APCI, Lima, octubre de 2011.

CHARPENTIER, Caroline. Incentives and Transaction costs in Donors' Coordination Processes. An Analysis of the Common Basket Funding Modality in Peru , Dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements of the degree MSc in the Faculty of Economics (Development Management), London School for Economics, 2007.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Publicada el 8 de agosto de 1,995.

CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG. El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial, México, 1990.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE BOLIVIA. Documento de Trabajo “Bases para la implementación del Basket Funding”. La Paz, junio de 2001.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. Documento de Trabajo “El futuro de la Defensoría del Pueblo y de la cooperación internacional: Reunión del Defensor del Pueblo con las agencias de cooperación”. Lima, 18 de abril de 2004.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. VII Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, Abril de 2003

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. Programa Quinquenal 2006 – 2011 “La promoción de la equidad y la inclusión para la realización de los derechos humanos”. Lima, 2006.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. Manual de procedimientos de la canasta de fondos para la ejecución del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos”. Lima, 2006.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. “Décimo Informe anual de la Defensoría del Pueblo”, Cooperación Técnica Belga y Cooperación Belga al Desarrollo, Lima. 2006

DIAZ ALBERTINI, Javier; MENDOZA, Iván y María del Carmen PIAZZA. Informe final de Evaluación del Proyecto “Apoyo a la implementación de la Oficina del Defensor del Pueblo 1996 – 2002”, financiado por USAID en el periodo. Lima. setiembre de 2002

DIAZ ALBERTINI, Javier; MENDOZA, Iván y Marusia RUIZ CARO. Informe final de la Consultoría para la “Revisión de Medio Término del Plan Estratégico Institucional 2002-2006: Sistematización de aprendizajes en materia de estrategias de intervención”. Lima, enero de 2006.

FLORES ORENDAIN, María Elena y Juan MENDOZA PÉREZ: “Las dimensiones del cambio institucional en la gestión pública federal y local”. EN: Revista Denarius, Vol. 11, N° 1. México. 2005. pp. 13-45.

GERENS: Informe Final de Consultoría sobre “Diseño de un Sistema Integrado de Gestión Institucional para la Defensoría del Pueblo del Perú”. Lima, 2003.

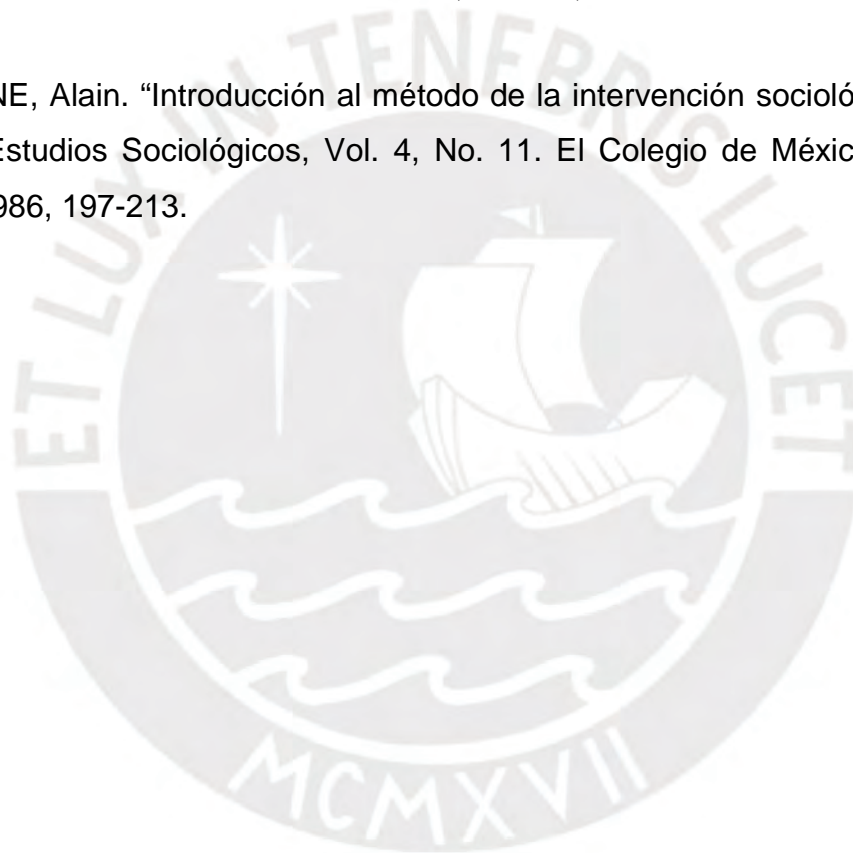
GIDDENS, Anthony. Sociología. Alianza Editorial. Madrid. Tercera edición revisada. 1998.

GUÍA JULVE, J.; PRATS PLANAGUMÁ, L. y J. COMAS TRAYTER. "Innovación como cambio institucional: Una aproximación desde las teorías de la complejidad". EN: Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vol. 15, Nº 2, 2009, pp. 93-104

MENDOZA, Iván. Informe final de la Consultoría sobre "Desarrollo Institucional de la Defensoría del Pueblo". Lima, 2000.

NORTH, Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

TOURAINÉ, Alain. "Introducción al método de la intervención sociológica". EN: Revista Estudios Sociológicos, Vol. 4, No. 11. El Colegio de México, Mayo - Agosto 1986, 197-213.



ANEXOS



ANEXO N° 1

Reseña del Programa Quinquenal 2006 – 2011

“La promoción de la equidad y la inclusión para la realización de los derechos humanos en el Perú”.

El Programa Quinquenal 2006 - 2010 constituye uno de los dos instrumentos para la implementación de la Canasta de Fondos. Presenta los rasgos principales de la acción defensorial en el periodo 2006 - 2010, definiendo los objetivos y las orientaciones estratégicas de la intervención que se preveía desarrollar. Las propuestas que contiene son resultado del proceso de reflexión con relación a las orientaciones y prioridades asumidas por la institución.

El documento presenta algunos antecedentes que permiten entender el proceso institucional que sustenta esta propuesta. Seguidamente, hace una breve reseña del contexto y las previsiones para el siguiente quinquenio en función de definir las prioridades de la Defensoría del Pueblo en el periodo 2006 - 2010. En tercer lugar, se formulan los objetivos y resultados que se espera alcanzar y se describe las estrategias mediante las cuales se espera lograrlos. Finalmente, se presentan los procedimientos que se seguirá para la ejecución del Programa y el presupuesto requerido.

Con relación a los antecedentes, el documento de Programa Quinquenal 2006 – 2010, señala que éste “es el resultado de la experiencia que ha venido acumulando la Defensoría del Pueblo en sus nueve años de funcionamiento y, a la vez, expresa un hito en el desarrollo institucional, caracterizado por la reelaboración de sus enfoques y estrategias de intervención a la luz de los aprendizajes adquiridos y del análisis de las cambiantes condiciones del entorno”.

El documento pone de relieve el vínculo entre el programa Quinquenal y los contenidos del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, documento entregado en agosto del año 2003 y que resalta los graves problemas de exclusión social en el Perú.

Asimismo, establece la conexión con el proceso de cambio institucional indicados en los capítulos 1 y 2 y, específicamente, con las decisiones estratégicas indicadas que precisan las orientaciones de su Plan Estratégico, dando paso a una nueva etapa en el proceso institucional definida por la afirmación de una *estrategia de actuación orientada preferentemente y desde un enfoque integral de derechos, hacia las personas en situación de mayor pobreza*.

De acuerdo con el informe de sistematización del equipo coordinado por Javier Díaz Albertini, el programa Quinquenal “Es un documento preparado para las fuentes de cooperación internacional con las que la DDP renovarí o suscribiría convenios durante el 2005. Su importancia es que expone con claridad los principales aspectos, apuestas, estrategias y elementos de la intervención defensorial bajo la redefinición del trabajo institucional”.

El documento, en primer lugar, plantea una *estrategia de actuación orientada preferentemente y desde un enfoque integral de derechos, hacia las personas en situación de mayor pobreza*. En esta decisión pesan dos elementos básicos. El primero tiene que ver con el problema de exclusión y desigualdad que, a pesar de existir algunos avances durante el período 2001-2005 en términos de mecanismos formales de apertura del Estado y posibilidades de participación ciudadana, siguen existiendo “*serias limitaciones para la realización de los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales*” (p.6). El segundo se refiere a la gran debilidad de las organizaciones políticas y de la sociedad civil que conduce a una notoria crisis de representación, por la cual “... *amplios sectores de la población no se sientan parte de la comunidad nacional*” (p.7). En pocas palabras, se analiza que la reforma del Estado y la construcción de espacios de participación y

vigilancia desde la sociedad civil, no han tenido el nivel de avance sustantivo esperado durante los primeros cuatro años de transición democrática.

Como se mencionó antes, las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fueron recogidas y aceptadas plenamente por la DDP y éstas enfocan la marginación y exclusión como principal elemento detrás de la tragedia de la violencia política. Desde una lectura externa, el gran tema que hilvana el Plan Quinquenal es el de la exclusión y su efecto sobre la democracia y el desarrollo. De ahí que como FIN de la DDP se enfatice a la inclusión y la institucionalidad democrática como mecanismos para la realización de los derechos humanos de los peruanos y las peruanas.

Para que los cambios sean *sostenibles*, el plan propone la incidencia sobre las políticas públicas. De ahí que el PROPÓSITO sea mejorar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado para *la realización integral de los derechos de las personas*. Los resultados esperados son en tres ámbitos: (a) El Estado en todos sus niveles (por ende, descentralizado) diseña e implementa políticas públicas que garanticen la realización de los derechos humanos; (b) La población cuenta con mayores posibilidades y capacidades para el ejercicio de sus derechos; (c) La DDP cuenta con el personal y la organización idónea para estos desempeños.

Los que han estado más cercanos al diseño de estos cambios estratégicos, consideran que el “enfoque de derechos y desarrollo” es el mejor para orientar los cambios y lograr orientaciones comunes en la DDP”.

ANEXO N° 2

Reseña del Manual de Procedimientos de Administración Financiera

En el Manual se precisa el marco organizacional y los procedimientos de gestión del Programa Quinquenal 2006 – 2010 de la Defensoría del Pueblo, cuyo financiamiento y ejecución se realizará a través de la modalidad denominada “Canasta de Fondos”.

La estructura del Manual presenta 2 capítulos. En el primer capítulo, del Marco Organizacional, se sintetizan las características del Programa Quinquenal y sus modalidades de financiamiento, especificando principalmente las características que asumirá la Canasta de Fondos, en tanto ésta constituye una innovación en la experiencia de gestión de los fondos de cooperación internacional con la Defensoría del Pueblo del Perú. Asimismo, se establece la composición, funciones y atribuciones del Comité Interinstitucional, instancia que tendrá como función realizar el seguimiento de las actividades del Programa Quinquenal con el fin de garantizar su cumplimiento, y en la que participarán la Defensoría del Pueblo y las agencias de cooperación que canalizarán su contribución a través de la Canasta de Fondos.

El segundo capítulo contiene la presentación general de los procedimientos para la gestión y administración de la Canasta de Fondos, esto es, la gestión por resultados; la planificación y monitoreo de las actividades del Programa Quinquenal; los procedimientos administrativos y financieros; así como los informes de la evaluación de medio término y de la evaluación final del Programa Quinquenal.

Finalmente, en los anexos A, B y C, se presentan el detalle de los procedimientos indicados en el capítulo dos, esto es, los procedimientos para una gestión basada en resultados; la planificación y monitoreo de actividades; los procedimientos para la selección y contratación de servicios profesionales y consultorías, la adquisición de bienes, la contratación de servicios distintos a los servicios profesionales, la designación de sociedades de auditoría, los

ingresos y egresos, y la recuperación del Impuesto General a las Ventas; y el contenido, periodicidad y plazos de entrega de los informes de actividades y financieros, así como los formatos para la presentación de informes.

El Manual define la Canasta de Fondos como “una modalidad innovadora de cooperación financiera internacional. Consiste en la donación de recursos procedentes de diferentes agencias de cooperación para financiar la ejecución de un plan o proyecto institucional bajo procedimientos y reglas comunes para todas las fuentes de financiamiento”.

De acuerdo con el Manual, la implementación de esta modalidad de financiamiento en la Defensoría del Pueblo se realiza en los siguientes términos:

- Se establece para financiar la ejecución del Programa Quinquenal 2006 – 2010.
- Se constituye con el aporte de las agencias de cooperación que tengan interés y disposición de adoptar este mecanismo de trabajo.
- No restringe la contribución de las agencias de cooperación interesadas en apoyar la ejecución del Programa Quinquenal 2006 – 2010 de la Defensoría del Pueblo a través de otras modalidades de cooperación internacional.
- Las donaciones que integren la Canasta de Fondos serán incorporadas en el presupuesto institucional y estarán sujetas a las normas y procedimientos que se indican en el presente Manual.

El Manual define también los objetivos de la Canasta de Fondos

- Garantizar la ejecución del Plan Estratégico Quinquenal en su integridad y coherencia programática.
- Fortalecer el compromiso de los donantes con los objetivos estratégicos de la Defensoría del Pueblo.
- Facilitar el manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Asimismo, la Canasta de Fondos permitirá:

- Adoptar procedimientos comunes.
- Fortalecer la capacidad de gestión orientada a resultados.
- Desarrollar y validar una experiencia que pueda ser replicada en otras entidades públicas y áreas de la cooperación internacional en el Perú.

En lo relativo al Marco Organizacional para la implementación de una Canasta de Fondos en apoyo a la Defensoría del Pueblo, el Manual señala que éste comprende dos grandes componentes: el Comité Interinstitucional y la organización de la propia Defensoría del Pueblo que tendrá a su cargo la implementación del Programa Quinquenal y la ejecución de los planes operativos.

El Comité Interinstitucional (Comité) es la máxima instancia de seguimiento al conjunto de actividades realizadas en el marco del Programa Quinquenal bajo la modalidad de la Canasta de Fondos.

El Comité está integrado por representantes de la Defensoría del Pueblo, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y las agencias de cooperación internacional que contribuyan a la Canasta de Fondos. Se define que el Comité adopta los acuerdos concernientes a la implementación de la Canasta de Fondos durante las reuniones ordinarias y extraordinarias, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) El Comité se reunirá dos veces al año, pudiendo hacerlo de manera extraordinaria a solicitud de tres de sus miembros o por convocatoria del Defensor del Pueblo. Es necesaria la presencia de la mitad más uno de los miembros del Comité para dar inicio a las reuniones del mismo.
- b) La admisión de nuevos miembros a la Canasta de Fondos será aprobada por el Comité en la medida en que los mismos cumplan con dos condiciones para su incorporación: i) aportar recursos a la Canasta de

Fondos, y ii) acordar su participación a través de las reglas establecidas en el Manual de Procedimientos.

- c) Podrán participar en el Comité, en calidad de invitados, los miembros de las agencias de cooperación que apoyan al Programa Quinquenal a través de proyectos específicos, a propuesta de alguno de los miembros del Comité.
- d) Las propuestas de planes operativos, modificaciones del presupuesto, informes, bases para las auditorías y los términos de referencia a ser aprobados por el Comité, serán remitidas por la Defensoría del Pueblo a los miembros del Comité con 10 días de anticipación a la fecha prevista para la reunión ordinaria o extraordinaria.
- e) Los miembros del Comité podrán proponer las modificaciones que garanticen el buen funcionamiento de la Canasta de Fondos. Las propuestas de modificación deberán ser remitidas a todos los integrantes del Comité con 10 días de anticipación a la fecha prevista para la reunión ordinaria.
- f) Las decisiones del Comité son adoptadas por consenso. Cada entidad dispone de un voto, independientemente del número de representantes con el que participa en esta instancia.
- g) Los miembros del Comité se comprometen a cumplir los acuerdos que se adopten en esta instancia. Asimismo, el Comité adoptará las medidas necesarias para revertir la situación generada ante el eventual incumplimiento de sus acuerdos por parte de alguno de sus miembros.
- h) El Comité decidirá el procedimiento que eventualmente se seguirá para la resolución de conflictos.

El intercambio de cartas se establece como un mecanismo de acuerdo del Comité y opera, excepcionalmente, cuando esta instancia adopte decisiones fuera del marco de las reuniones ordinarias y extraordinarias.