

# Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París

Capítulos por país

# **PERÚ**

Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París se realizó en 34 países que recibieron ayuda. Los resultados de la encuesta se presentan en dos volúmenes. El **volumen 1** ofrece un panorama de los principales resultados obtenidos en 34 países. El **volumen 2** presenta los resultados básicos y principales medidas de referencia en cada uno de los 34 países que participaron en la encuesta. Este capítulo está basado principalmente en los datos y resultados comunicados a la OCDE por los gobiernos y los donantes con arreglo al proceso de seguimiento de la Declaración de París. En el capítulo 2 del Volumen 1 figura una descripción más detallada de este proceso, de la manera en que se preparó este capítulo y las fuentes utilizadas.

Tanto el Volumen 1 (Presentación general) como el Volumen 2 (Capítulos por país) de Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París pueden telecargarse en el sitio web:

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

En el primer trimestre de 2008 se organizará una segunda ronda de seguimiento, que será una importante contribución al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebrará en Accra en septiembre de 2008.



# 26 PERÚ

EL PERÚ TIENE UNA POBLACIÓN DE UNOS 28 MILLONES DE HABITANTES y un ingreso nacional bruto (INB) per capita de un país de ingresos medianos bajos (2.360 dólares estadounidenses en 2004). Sin embargo, el ingreso nacional está desigualmente distribuido, y un gran número de peruanos viven en condiciones de gran pobreza. Un 18% de la población vive por debajo del umbral de pobreza internacional fijado en un dólar por día y por persona, y una proporción, 38% de la población, vive con menos de dos dólares al día. Muchos de los pobres y extremadamente pobres viven en el altiplano, a considerable distancia de la capital del país y de las sedes departamentales.

El Perú suscribió la Declaración de París y le preocupa que su categoría de país de ingresos medios lleve a la comunidad internacional a subestimar su necesidad de ayuda para luchar contra la pobreza. Aunque la armonización y la alineación no han sido en el país temas importantes hasta hace poco, hubo recientemente un cambio de Gobierno y se está intensificando el diálogo sobre los compromisos de la Declaración de París. El Perú no es un país dependiente de la ayuda. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta fue en 2004 de 487 millones de dólares, lo que equivale al 0,7% del INB. Un total de nueve donantes respondieron a la encuesta de referencia de 2006, que representaban alrededor de 87% de la ayuda pública al Perú.

DIMENSIONES	REFERENCIA	PROBLEMAS	MEDIDAS PRIORITARIAS
Apropiación	Moderada	No hay estrategia general de lucha contra la pobreza y las desigualdades.	Considerar una iniciativa gubernamental para colmar esta carencia.
			Los donantes deberían adaptar sus estrategias y programas a las políticas y planes aprobados de cooperación de Perú.
Alineación	Baja	Baja integración de información sobre la ayuda en el presupuesto. Baja participación efectiva del gobierno en proyectos financiados con ayuda.	Mejorar la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Aumentar la participación efectiva.
Armonización	Baja	Escasos enfoques programáticos, especialmente los que necesitan procedimientos comunes.	Fijar un objetivo adecuado de enfoques programáticos.
Gestión orientada a los resultados	No disponible.	No disponible	No disponible.
Responsabilidad mutua	Baja	No existe actualmente un mecanismo de mutua rendición de cuentas.	Aprovechar las iniciativas recientes para aumentar la supervisión gubernamental de la ayuda.

PRESENTACIÓN Recuadro 5.1 Problemas y medidas prioritarias

### **APROPIACIÓN**

#### **INDICADOR 1**

LA APROPIACIÓN ES DECISIVA para lograr resultados de desarrollo y es un elemento básico de la Declaración de París. Se define como la capacidad de un país para dirigir efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo. No es una meta fácil de alcanzar, especialmente en el caso de países muy dependientes de la ayuda para financiar su desarrollo. Desde luego, tampoco puede medirse por un indicador único. Para los donantes, el fomento de la apropiación significa apoyar la dirección, las políticas, las instituciones y los sistemas de un país. Esto se conoce generalmente como "alineación" (véase más adelante).

Los donantes están en mejores condiciones de hacerlo cuando los gobiernos fijan claramente sus prioridades y estrategias operativas, lo que constituye el objeto principal del Indicador 1 de la Declaración de París. Para los países calificados para recibir ayuda por conducto de la Asociación Internacional de Fomento, los datos de referencia para el Indicador 1 se extraen del Informe sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial. Esto suministra una evaluación y puntuación numérica que determina el grado en que un país tiene un plan de desarrollo a plazo medio bien articulado, con prioridades y objetivos, y la medida en que éste rige la asignación de recursos mediante el presupuesto nacional y un Marco del Gasto a Mediano Plazo. Sin embargo, no se dispone de ese tipo de información para Perú.

La planificación del desarrollo está técnicamente bien implantada en el país, pero hay numerosos documentos temáticos y sectoriales que no están reunidos en un único plan de desarrollo nacional, y no hay una estrategia específicamente destinada a la reducción las desigualdades y la pobreza. La coherencia en la aplicación de esas políticas está además menoscabada por el alto índice de rotación de los altos funcionarios después de las elecciones. En las regiones más pobres del país, donde tiene lugar gran parte de las actividades que reciben apoyo de donantes, la presencia del gobierno y particularmente la influencia de la normativa gubernamental son limitadas. Finalmente, el presupuesto nacional se caracteriza por un alto grado de rigidez, con limitados recursos para la reasignación a la luz de nuevas prioridades estratégicas. No se ha elaborado todavía un plan claro para paliar esta limitación.

En este contexto, el gobierno del Perú comienza a coordinar la ayuda externa al país. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), creada en 2002, organizó un foro sobre cooperación para donantes públicos, obtuvo la aprobación de una política nacional de cooperación internacional en 2006, y formuló un plan anual de intervención de los donantes con prioridades temáticas y territoriales, que dio comienzo en 2006. Estos documentos estratégicos fueron aprobados por todos los ministros del Ejecutivo y los representantes subnacionales, tras un largo periodo de labor conjunta. La legislación del Perú establece que esos documentos constituyen las directrices legítimas para coordinar la ayuda externa. Por lo tanto, los donantes tendrán que adaptar sus respectivas estrategias, políticas y programas a este marco para promover la apropiación.

#### **ALINEACIÓN**

EL PERÚ Y SUS DONANTES han anunciado su compromiso de alinear su ayuda con las políticas y los sistemas internos. Según los resultados de la encuesta de referencia, se trata de una feliz iniciativa, y hay mucho que hacer para plasmarla en los hechos. Los obstáculos inmediatos que habrá que superar son las insuficiencias del marco normativo del gobierno para paliar la desigualdad y la pobreza, que ya se ha mencionado, y otros problemas de los sistemas internos, que se tratarán más adelante. Los donantes tendrán que esforzarse por alentar al gobierno a tomar medidas en estas materias, y acompañar esas medidas con más amplios esfuerzos de alineación.

#### CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES CONFIABLES

La Evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial (CPIA) califica la gestión de las finanzas públicas en el Perú es solo de "moderadamente sólida". Se le da una puntuación de 3,5 en la escala de 1 a 6 que mide el grado en que un país tiene:y has:

- un presupuesto completo y fidedigno vinculado a las prioridades en materia de políticas;
- una gestión eficaz del gasto y los ingresos presupuestarios;
- informes fiscales oportunos y precisos;
- una asignación clara y equilibrada del gasto y los ingresos.

La Declaración de París invita a los donantes a hacer un uso significativamente mayor de los sistemas de gestión financiera del país cuando éstos son moderadamente sólidos. Espera que los países aumenten su puntuación al menos medio punto para el año 2010. Por lo tanto, para cumplir los objetivos de la Declaración de París el Perú tendría que aumentar su puntuación al menos a 4.

Se está adoptando un enfoque similar en cuanto a los sistemas nacionales de adquisición. Sin embargo, no se dispone todavía de una evaluación de la posición de referencia del Perú respecto de la calidad de la legislación, las instituciones y las prácticas de adquisición.

### **INDICADOR 2b**

**INDICADOR 2a** 

#### ALINEACIÓN DE LA AYUDA CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

La falta de un Plan de Desarrollo Nacional, y en particular la falta de una estrategia coherente para abordar la desigualdad y la pobreza plantean limitaciones a los interlocutores externos para que puedan alinear su apoyo con las políticas del país. Los esfuerzos de la APCI para elaborar conjuntamente los documentos relevantes de la política nacional a fin de proporcionar un marco para la coordinación de la ayuda se consideran muy significativos. Sin embargo, como algunos donantes precisan, tendrían más peso si fueran respaldados por un Plan de Desarrollo Nacional o de una iniciativa de reducción de la pobreza con apoyo político del más alto nivel.

El Indicador 3 para el seguimiento de la Declaración de París apunta a proporcionar un punto de referencia cuantitativo para medir la alineación general de la ayuda. Mide el grado en que los compromisos financieros de los donantes se reflejan plenamente y con exactitud en el presupuesto nacional. El objetivo general de este indicador establecido por la Declaración de París (85%) pide dos tipos de logro: un alto nivel de realismo presupuestario de las autoridades del país, y un alto grado de buena voluntad y capacidad de los donantes para proporcionar la información de manera oportuna y en una forma conveniente.

### INDICADOR 3 Cuadro 26.1

### ¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del gobierno del flujo de ayuda para el EF 05 (millones de USD)	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en el EF 05 (millones de USD)	de refe	orción rencia * %)
	a	b	c=a/b	c=b/a
Alemania	16	50	32%	
Bélgica	2	8	23%	
Comisión Europea	33	47	69%	
España	0	30	0%	
Estados Unidos de América	16	124	13%	
Finlandia	0	3	0%	
Fondo Mundial		0		
Japón	125	136	91%	
Naciones Unidas	4	19	21%	
Suecia	1	1	79%	
Suiza	1	11	5%	
Total	197	429	4	6%

<sup>\*</sup> Proporción de referencia es c = a / b excepto cuando las estimaciones presupuestarias del gobierno son superiores a los desembolsos (c = b /a)

El cuadro presenta las estimaciones presupuestarias oficiales de ayuda para el año fiscal 2005 (numerador) como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector gubernamental para el mismo periodo (denominador). Esta proporción indica el grado de discrepancia entre las estimaciones presupuestarias y los desembolsos reales. La discrepancia puede ir en dos direcciones; en efecto, las estimaciones presupuestarias pueden ser inferiores o superiores a los desembolsos. Para tener una medida única de la discrepancia, que es siempre inferior a 100%, la proporción se invierte cuando las estimaciones presupuestarias son más elevadas que los desembolsos. El valor de referencia del Indicador 3 en el Perú es de 46%. Alcanzar la meta de 73 % fijada en la Declaración de París (reducir la discrepancia a la mitad) para este indicador exigirá esfuerzos concertados de los donantes y las autoridades.

Una de las razones principales por las cuales el volumen de la ayuda se refleja insuficientemente en el presupuesto es que la responsabilidad de la base de datos sobre la AOD está dividida entre el Ministerio de Hacienda, que trata los préstamos en condiciones concesionarias, y el APCI, que se encarga de las ayudas. En general, las ayudas son mal inscritas en el presupuesto.

El presupuesto no incluye tampoco las finanzas de las dependencias de gobierno de nivel inferior al de departamento o de los órganos públicos cuasi-autónomos, que pesan en la cartera de varios donantes. Además, la ayuda desembolsada puede comprender los costos administrativos del donante que no está registrado en el presupuesto. Las cifras presentadas no permiten extraer conclusiones acerca del desempeño de los donantes como proveedores de información a las autoridades del Perú. Sin embargo, indican que hay un margen considerable para mejorar el realismo del presupuesto respecto de los fondos de la cooperación para el desarrollo. Cabe señalar que, aún cuando el Ministerio de Hacienda tiende a excluir del presupuesto las cifras de la ayuda, la APCI lleva registros detallados de los desembolsos de la AOD (inscribiendo información tanto de los ejecutantes como de los donantes). Por ejemplo, la APCI registró 429 millones de dólares en desembolsos de los 11 donantes mencionados en el Cuadro 26.1 durante el EF05.

¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

	Cooperación técnica coordinada	Total cooperación técnica	Proporción de referencia	
	(millones de USD)	(millones de USD)	(%)	
	a	b	c=a/b	
Alemania	10	15	68%	
Bélgica	1	5	29%	
Comisión Europea	0	45	0%	
España	0	72	0%	
Estados Unidos de América	1	88	2%	
Finlandia	0	1	0%	
Fondo Mundial	0	0		
Japón	0	8	3%	
Naciones Unidas	0	15	0%	
Suecia	0	6	4%	
Suiza	1	14	6%	
Total	14	267	5%	

# APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

La Declaración de París subraya la necesidad de coordinar más el apoyo externo para el aumento de capacidad, bajo la dirección del gobierno. En muchos países de bajos ingresos, los déficits de capacidad son un grave obstáculo a la apropiación nacional de los programas de desarrollo, y se considera la asistencia técnica mal suministrada una fuente importante de desajuste de la ayuda. En el Perú, las limitaciones de capacidad que afectan la conducción del gobierno derivan fundamentalmente de la ausencia de una administración pública profesionalizada permanente, la consiguiente y frecuente rotación de funcionarios, y las dificultades así creadas para la acumulación de capacidades institucionales. Aunque se trata de un problema que afecta a los donantes, no es en grado significativo el resultado de una ayuda mal coordinada ni susceptible de mejoramiento sobre la base de una mejor coordinación. En este sentido, el Indicador 4 tiene una significación diferente que en la mayor parte de los países participantes en la encuesta.

De hecho, en el Perú el grupo mixto donantesgobierno tuvo dificultades para individualizar aún un pequeño número de actividades de donantes que respondieran a la definición formulada en la encuesta de un programa coordinado de aumento de capacidad. Las cifras del Cuadro 26.2 incluyen todos los proyectos y programas en los que había algún elemento de colaboración entre al menos dos donantes. También incluyen proyectos que no constituyen estrictamente un apoyo al sector gubernamental, pero comprenden al sector privado, a organizaciones no gubernamentales y a comunidades. El Cuadro incluye los programas del Japón que apoyan al Perú junto con otros países de América Latina. Pocos, de haberlos, son los programas que se consideran coordinados que benefician de una sólida dirección impartida por el gobierno del Perú.

El seguimiento de la Declaración de París establece un objetivo general según el cual un país debería recibir en 2010 la mitad de la asistencia técnica de manera coordinada, bajo la dirección del gobierno. Cuando los interlocutores discutan sobre la armonización y la alineación de la cooperación internacional en el Perú, necesitarán fijar un objetivo apropiado a este respecto, dadas las limitaciones de capacidad del sector público.

#### INDICADOR 5a Cuadro 26.3

¿Qué cantidad de la ayuda al sector gubernamental utilizó los sistemas nacionales?

	Ayuda	Ges	Gestión de las finanzas públicas			Aprovisionamiento		
	entregada por los donantes al sector gubernamental	Ejecución del presupuesto	Informes financieros	Auditoría	Proporción de referencia	Sistemas de aprovisionamiento	Proporción de referencia	
	(millones de USD)	(millones de USD)	(millones de USD)	(millones de USD)	(%) promedio	(millones de USD)	(%)	
	a	b	С	d	(b,c,d) / a	e	e /a	
Alemania	50	32	32	32	63%	32	63%	
Bélgica	8	4	4	0	30%	4	45%	
Comisión Europea	47	19	0	17	25%	18	39%	
España	30	18	0	0	20%	1	3%	
Estados Unidos de América	124	7	0	7	4%	5	4%	
Finlandia	3	0	0	0	0%	0	0%	
Fondo Mundial	0							
Japón	136	127	127	127	93%	127	93%	
Naciones Unidas	19	1	0	0	1%	0	0%	
Suecia	1	0	0	0	5%	0	8%	
Suiza	11	0	0	0	2%	0	2%	
Total	429	209	163	183	43%	188	44%	

#### UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

El Indicador 5a es una medida de la utilización de los tres componentes de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas por los donantes. En promedio, la utilización en los tres componentes es de 43%, lo que refleja la mayor propensión de los donantes a confiar en la ejecución del presupuesto antes que en los dispositivos de informes financieros; la fiscalización (bajo la responsabilidad de la Contraloría de la República) ocupa una posición intermedia. Dada la puntuación relativamente alta obtenida por el Perú en la CPIA en cuanto a la gestión presupuestaria y de las finanzas públicas, este promedio podría ascender a 62% en 2010.

Los resultados de este indicador para el Perú reflejan en parte la situación expuesta, en que el sistema presupuestario está más orientado al registro de la información sobre préstamos que sobre la ayuda. Una mayor coordinación entre el Ministerio de Hacienda y la APCI sería útil a este respecto. Además, se podría esperar un aumento del uso de los sistemas de informes financieros gubernamentales si el gobierno descansara menos en el presupuesto nacional como su única o principal fuente de rendición de cuentas (se discute al respecto más adelante, en la sección

sobre predictibilidad). Otros obstáculos al uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas residen en que muchas actividades financiadas por donantes se realizan en zonas del país donde la presencia del gobierno es limitada y en que a veces el gobierno incita a los donantes a utilizar sus propios sistemas para acelerar la ejecución de los proyectos.

Los resultados de la encuesta indican que 44% de la ayuda de que informan los donantes utiliza el sistema de adquisiciones nacional. El objetivo para este indicador depende de una evaluación fidedigna de la calidad de dicho sistema, de la que no se dispone actualmente.

Los donantes en el Perú han tomado medidas de alineación con los sistemas del país, que no son registradas por estas mediciones cuantitativas. Se trata de esfuerzos para presentar la información en una forma coherente con el Sistema Nacional de Inversión Pública, señalado por la CE y España, y un estudio que ha emprendido Bélgica para promover la armonización de los formatos y cronogramas de informes de modo que sean conformes a las normas del sector público del país.

# EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

La Declaración de París insta a reducir sustancialmente el número de dependencias de ejecución de proyectos (PIU) que sean paralelas en la medida en que las decisiones de designación y las relaciones de rendición de cuentas dependen únicamente del donante. Quienes respondieron en el Perú cuidaron de reunir datos que respondieran al espíritu de este compromiso, descartando el hecho de que todos los proyectos del sector público del país son en principio dirigidos conjuntamente por una persona designada por el donante y un representante del gobierno, y reconociendo la realidad de que la pauta más común de la gestión del proyecto es que se rinde cuentas únicamente a los donantes. Aplicando esta definición realista y rigurosa de una PIU paralela, la cifra de referencia actual para el Perú es de 55 estructuras de este tipo.

El objetivo de la Declaración de París es reducir en dos tercios la cantidad de PIU paralelas, lo que para el Perú significa reducirlas a solamente 18 en 2010. También en este caso el éxito será afectado por el hecho de que los proyectos financiados con ayuda a menudo se ejecutan en lugares rurales aislados donde la presencia gubernamental es limitada, una situación que será difícil modificar en el mediano plazo. Por otra parte, los donantes y el gobierno pueden encarar el hecho de que el uso de sistemas paralelos refleja la baja calidad de ejecución que se observa en proyectos que están plenamente integrados en dependencias oficiales. El CE y otros donantes se han comprometido a ampliar gradualmente la participación sustantiva de las contrapartes oficiales en la gestión de las PIU.

# ¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

PIU paralelas Alemania 0 Bélgica 8 Comisión Europea 4 Finlandia 0 España 29 Estados Unidos de América 1 Fondo Mundial n Japón 0 Naciones Unidas Suecia 0 Suiza 5 Total 55

INDICADOR 6 Cuadro 26.4

#### SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

Mejorar la predictibilidad de la ayuda y medir los resultados en este ámbito es una tarea de gran envergadura. En el caso del Perú hay una serie de problemas que la tornan aún más difícil.

El cuadro considera la predictibilidad desde dos ángulos diferentes. El primero es la capacidad combinada de los donantes y el Gobierno para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado. En el Perú, los donantes programaron un desembolso de 440 millones de dólares en 2005 y, según sus propios registros, en realidad desembolsaron 429 millones, un poco menos de lo previsto. La discrepancia es muy variable entre los donantes y se debe principalmente a los desembolsos efectuadas tardíamente en 2005 y a retrasos en la ejecución de los programas. El segundo ángulo es la capacidad de los donantes y el Gobierno para registrar cabalmente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En el Perú, los sistemas oficiales registraron 211 millones de dólares de los 429 millones cuyo desembolso notificaron los donantes (48%), lo que indica que una alta proporción de los desembolsos no fue registrada, sea porque no fueron apropiadamente notificados por los donantes o porque fueron registrados de manera inexacta por el Gobierno.

### INDICADOR 7 Cuadro 26.5

¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

	Desembolsos registrados por el gobierno en el EF05 (millones de USD) a	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el EF05 (millones de USD) b	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en el EF05 (millones de USD) PARA REFERENCIA SOLAMENTE	Proporción de referencia * c=a/b c=b/a
Alemania	31	40	50	75%
Bélgica	2	11	8	18%
Comisión Europea	33	49	47	67%
España	0	30	30	0%
Estados Unidos de América	16	140	124	12%
Finlandia	0	3	3	0%
Fondo Mundial			0	
Japón	125	136	136	91%
Naciones Unidas	4	14	19	27%
Suecia	1	2	1	28%
Suiza	1	14	11	4%
Total	211	440	429	48%

<sup>\*</sup> Baseline ratio is c = a / b except where disbursements recorded by government are greater than aid scheduled for disbursement (c = b / a).

El Indicador 7 sobre predictibilidad fue diseñado para alentar un avance en ambos aspectos, de modo de reducir gradualmente a la mitad la brecha en materia de predictibilidad para 2010. En otras palabras, procura mejorar no sólo la predictibilidad de los desembolsos reales sino también la precisión con que son registrados en los sistemas oficiales, lo que constituye un importante elemento de apropiación, rendición de cuentas y transparencia. En el Perú, esta brecha combinada de predictibilidad asciende a 229 millones de dólares (52% del desembolso programado de ayuda). Para reducir esta brecha en la predictibilidad los donantes y el Gobierno deberán trabajar cada vez más de consuno en los distintos frentes al mismo tiempo. Podrían colaborar para mejorar:

- el realismo de las predicciones sobre volumen y calendario de los desembolsos esperados;
- la manera en que los donantes notifican sus desembolsos al Gobierno;
- la exhaustividad de los registros gubernamentales de los desembolsos efectuados por los donantes.

## AYUDA NO CONDICIONADA

#### **INDICATOR 8**

Según los datos de la OCDE que abarcan 37% de los compromisos para 2004, 63% de la ayuda al Perú no está condicionada. La baja proporción de ayuda no condicionada, junto con el bajo nivel de cobertura de los datos, sugieren que el condicionamiento de la ayuda es una importante limitación de la calidad de la ayuda en el Perú. La Declaración de París insta a los donantes a aumentar cada año la proporción de la ayuda no condicionada.

INDICADOR 9 Cuadro 26.6

### ¿Cuánta ayuda se basa en programas?

	Enfoques programáticos (PBA)			Total	Proporción
	Apoyo presupuestario	Otros enfoques PBA	Total	desembolsado	de referencia
	(millones de USD)	(millones de USD)	(millones de USD)		(%)
	a	b	c=a+b	d	e=c/d
Alemania	15	0	15	57	26%
Bélgica	4	1	5	9	57%
Comisión Europea	14	0	14	56	25%
España	0	0	0	90	0%
Estados Unidos de América	0	1	1	144	1%
Finlandia	0	0	0	3	0%
Fondo Mundial				18	
Japón	0	51	51	137	37%
Naciones Unidas	0	0	0	25	0%
Suecia	0	0	0	6	4%
Suiza	0	0	0	14	3%
Total	33	54	87	559	16%

# **ARMONIZACIÓN**

AUNQUE LOS INTERESADOS comparten una idea sobre la manera de promover la alineación de la ayuda externa con las políticas y sistemas nacionales del Perú, no existe el correspondiente respaldo para la armonización de la ayuda. De hecho, la armonización, que se refiere a formas de coordinación entre los donantes que reduzcan los costos de transacción para el país, es bastante menos prominente que en muchos países dependientes de la ayuda. Esto puede reflejar, en parte, una consideración relativamente laxa de algunos aspectos del problema del costo de las transacciones por parte del gobierno, ya que las limitaciones de capacidad son menos amplias (por ejemplo, la sede tiene capacidad para manejar múltiples misiones de donantes). La falta de interés en la armonización puede también deberse al hecho de que los proyectos financiados con la ayuda a menudo sólo necesitan una participación nominal del gobierno (como se ha señalado). Pero sin duda esto cambiará si se da a los funcionarios más responsabilidad en los proyectos.

# UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

Se informa de que la proporción de la ayuda al sector gubernamental que utiliza enfoques programáticos (PBA) es de 16%. Sin embargo, se trata de una sobrestimación. Habida cuenta de la cuasi ausencia de enfoques sectoriales (SWAp) y otros enfoques programáticos (aparte del apoyo presupuestario directo) del contexto nacional, el grupo mixto donantes-gobierno decidió adoptar una definición más integradora de los enfoques programáticos (excluyendo los procedimientos comunes). Esto puede constituir una referencia más realista respecto de la cual evaluar los avances en el país, aunque distorsionará un poco los resultados globales de la encuesta. El grupo mixto tendrá que decidir si el objetivo de la Declaración de París, que fija en 66% la ayuda basada en enfoques programáticos, es apropiado para el Perú.

### INDICADOR 10a Cuadro 26.7

### ¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

	Misiones de donantes coordinadas (misiones) a	Total misiones de donantes (misiones) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	9	24	38%
Bélgica	0	1	0%
Comisión Europea	0	6	0%
España	0	18	0%
Estados Unidos de América	0	3	0%
Finlandia	0	2	0%
Fondo Mundial	0	2	0%
Japón	0	8	0%
Naciones Unidas	4	13	31%
Suecia	0	1	0%
Suiza	1	5	20%
Total (descontado*)	9	81	11%

<sup>\*</sup> El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 35% se ha aplicado.

#### INDICADOR 10b Cuadro 26.8

# INDICADOR 10b ¿ En qué medida es coordinado el análisis nacional?

	Labor analítica de donantes coordinado *	Total Labor analítica de donantes	Proporción de referencia
	(unidades) a	(unidades) b	(%) c=a/b
Alemania	1	1	100%
Bélgica	0	1	0%
Comisión Europea	2	2	100%
España	0	14	0%
Estados Unidos de América	2	18	11%
Finlandia	0	0	
Fondo Mundial	0	0	
Japón	0	0	
Naciones Unidas	5	18	28%
Suecia	0	0	
Suiza	1	1	100%
Total (descontado*)	8	55	15%

<sup>\*</sup> El total de coordinado el análisis nacional fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 25% se ha aplicado.

#### MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

La cifra de referencia para la coordinación de las misiones de donantes es de 11%, bastante baja en relación con el objetivo de la Declaración de París, de 40% (estas cifras incluyen solamente las misiones de alto nivel que exigen la atención de funcionarios superiores). No obstante, como ya se señaló, el gobierno no la considera una cuestión prioritaria, ya que ocuparse de misiones en visita no perturba mucho sus otros deberes oficiales.

Para la mayor parte de los donantes que intervienen en algunos análisis de países, 100% de su trabajo analítico en el país se efectúa conjuntamente. En otros casos, la proporción es más reducida, lo que arroja un total bajo. Empero, hay una serie de iniciativas recientes para promover un mayor intercambio de los resultados de la labor que puede haber sido realizada separadamente, comprendida una biblioteca virtual que impulsan el PNUD y la APCI, y una matriz común que abarca las actividades de los Estados Miembros de la Unión Europea y de la Comisión Europea

### GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

LA DECLARACIÓN DE PARÍS recomienda a los países participantes y a los donantes que trabajen juntos con miras a la gestión de los recursos sobre la base de los resultados deseados y que utilicen la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Esto significa fortalecer la capacidad de realizar ese tipo de gestión y ayudar a aumentar la demanda de una concentración en los resultados. El Indicador 11 se refiere a un componente de este

esfuerzo: el establecimiento de sistemas rentables de informes centrados en los resultados y de evaluación por el país. Para la información sobre este Indicador la encuesta de referencia se apoya en el Informe sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial, que abarca solo los países seleccionados para recibir ayuda de la Asociación Internacional de Fomento. Por lo tanto, no se puede establecer para el Perú un valor de referencia sobre este Indicador.

**INDICADOR 11** 

### **RESPONSABILIDAD MUTUA**

LA DECLARACIÓN DE PARÍS recomienda que los donantes y los países interesados respondan unos ante otros del uso de los recursos para el desarrollo, y de forma que fortalezca el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. A su vez, esto exige que los gobiernos mejoren sus sistemas nacionales de rendición de cuentas y que los donantes sean transparentes en cuanto a sus propias contribuciones. El Indicador tiene por objeto ayudar a determinar si existe un mecanismo nacional que permita la evaluación común de los avances en la realización de los compromisos acordados sobre la ayuda al desar-

rollo, comprendidos los expresados en la propia Declaración. Este mecanismo no existe todavía en el Perú, aunque algunas de las directrices sobre buenas prácticas que va a proporcionar el marco estratégico para la cooperación de la APCI pueden ser útiles para fines de vigilancia al respecto.

La discusión acerca del tema de la eficacia de la ayuda es reciente en el Perú. En realidad, la adhesión del país a la Declaración de París y las consultas suscitadas por la encuesta de referencia representan sus primeros pasos en el tratamiento de los problemas que se plantean. La discusión se intensificará seguramente en los próximos meses y años, particularmente después de que se haya instalado el nuevo gobierno del Presidente Alan García.

**INDICADOR 12** 

# **REFERENCIAS Y OBJETIVOS**

EL CUADRO QUE SIGUE PRESENTA las referencias y los objetivos del Perú para 2005. Los valores de referencia se han formulado en función de lo ya expuesto, que se basa en diversas fuentes de información. La principal fuente es la encuesta de referencia realizada en el Perú bajo el patrocinio del Coordinador Nacional (Agustín Haya de la Torre).

Cuadro 26.9 Referencias y objetivos

IND	DICADORES	REFERENCIA 2005	OBJETIVO 2010
1	Apropiación – Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional	No disponible	No aplicable
2a	Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM)	3,5	4,0
2b	Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	No disponible	No aplicable
3	Ayuda reflejada en los presupuestos	46%	85%
4	Refuerzo coordinado de capacidades	5%	50%
5a	Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda)	43%	62%
5b	UUso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda)	44%	No aplicable
6	Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas	55	18
7	Predictibilidad en el año	48%	74%
8	Ayuda no condicionada	63%	Más de 63%
9	Uso de enfoques programáticos (PBA)	16%	66%
10a	Misiones coordinadas	11%	40%
10k	Trabajo analítico coordinado sobre el país	15%	66%
11	Marco sólido de evaluación de resultados	No disponible	No aplicable
12	Responsabilidad mutua	No	Sí

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional

AOD Ayuda Oficial al Desarrollo

CPIA Evaluación de las políticas e instituciones nacionales

INB Ingreso Nacional Bruto

MID Marco Integral de Desarrollo