

---

# PERÚ

---

## INTRODUCCIÓN

PERÚ, país de renta media alta a partir del año 2008, tiene un ingreso nacional bruto (INB) de USD 4 780 dólares per cápita (USD corrientes 2010, utilizando el Método de Atlas), con una tasa de crecimiento promedio del PBI de 7.1 % (2005-10) (WDI, 2011). Tiene una población de 29.5 millones de habitantes (2010), de los cuales 9.8 % (2.9 millones) viven actualmente bajo la línea de la pobreza extrema, percibiendo menos de USD 1.8 al día. La cooperación para el desarrollo promedio anual (2005-2009) alcanzó los USD 425 millones, lo cual representa un ratio de USD 22.85 per cápita. Este volumen de cooperación representa el 0.4 % del INB (WDI, 2011).

La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) recibida por Perú en el 2009 totalizó USD 648 millones (OECD, 2011a), de los cuales el 79 % de la ayuda fue aportada por cinco países donantes (también denominados “cooperantes”): Estados Unidos 18 %, Japón 18 %, España 16 %, Alemania 16 % y Unión Europea con 11 % (OECD, de próxima aparición). ■

## RESUMEN DE LOS AVANCES

EL PROGRESO EN LOS INDICADORES DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS depende de las mejoras de los donantes y los gobiernos socios. La adhesión de Perú a la Declaración de París en el año 2006, supone un desafío para los cooperantes y el Estado peruano, representado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, para mejorar la coordinación y ajustes en las estructuras y procedimientos hacia la eficacia de la cooperación.

Perú realizó por tercera vez el monitoreo, lo que permite hacer análisis de los logros alcanzados y áreas que debe continuar fortaleciendo. De acuerdo a los resultados de la encuesta 2011, aun presenta desafíos importantes por resolver en cuanto a la apropiación, ya que debe mejorar la operatividad de la estrategia nacional de desarrollo, la cual aún tiene serias limitantes de coordinación. En las áreas de alineación, se lograron avances en cuanto a la predictibilidad de la ayuda y coordinación del fortalecimiento de las capacidades locales. Las áreas que demandan mayor atención están relacionadas con la estrategia de desarrollo, el uso de marcos con enfoque a resultados, el uso de procedimientos comunes y misiones y trabajos analíticos conjuntos entre los cooperantes. ■

**CUADRO 1:**  
Referencias y objetivos  
para 2010

INDICADORES		2005 (referencia)	2007	Resultado 2010	Objetivo 2010
1	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas	--	--	D	'B' o 'A'
2a	Sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) fiables	--	--	--	Sin meta
2b	Sistemas de aprovisionamiento fiables	No disponible	No disponible	No disponible	Sin meta
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	46%	63%	79%	85%
4	Reforzar las capacidades con apoyo coordinado	5%	66%	76%	50%
5a	Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país	43%	45%	73%	Sin meta
5b	Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país	44%	51%	69%	Sin meta
6	Evitar PIU paralelas	55	79	40	18
7	La ayuda es más predecible	48%	61%	80%	74%
8	Ayuda desligada	86%	70%	86%	Más del 86%
9	Uso de disposiciones o procedimientos comunes	16%	12%	33%	66%
10a	Misiones en el campo	11%	28%	19%	40%
10b	Trabajos analíticos sobre países	15%	15%	43%	66%
11	Marcos orientados a los resultados	--	--	C	'B' o 'A'
12	Responsabilidad mutua	N	N	S	S

## SOBRE LA ENCUESTA

En este capítulo se analizan los indicadores cuantitativos utilizados en la Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París de 2011, que se basan en los datos provistos por el gobierno, los donantes, la OCDE, y el Banco Mundial. Además, se utiliza la evidencia cualitativa presentada a la OCDE por el gobierno, la cual incorpora las valoraciones de los donantes y otros actores del país. Es posible que en la encuesta de 2011 la interpretación de definiciones y conceptos pueda sufrir alguna variación respecto a años anteriores.

Perú desde que se adhirió a la Declaración de París en el año 2006, ha participado en las tres rondas de la encuesta de monitoreo. El proceso de recolección de la información ha sido liderado por la APCI y para el análisis de los resultados del 2009 participaron 13 países donantes: Estados Unidos, Japón, España, Alemania, Unión Europea, Bélgica, Fondo Mundial, Suiza, Canadá, Italia, Corea, Naciones Unidas y el BID, los cuales representan el 94% de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

La discusión del Módulo de Género 2011 fue liderada por la APCI, con apoyo de la ONU – Mujeres de Perú. De las entidades convocadas, han respondido el cuestionario y participado en su desarrollo: la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Movimiento Manuela Ramos, la Red Nacional de Promoción de la Mujer, la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, AECID, USAID y ONU Mujeres. ■

**CUADRO 2:**  
Aprendizaje de los éxitos  
y de los desafíos

	<b>LOGROS O DESAFÍOS</b>	<b>APRENDIZAJE O ACCIÓN PRIORITARIAS</b>
Apropiación	<p><b>Desafío:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Múltiples Estrategias nacionales con poca articulación.</li> <li>Alta rotación de funcionarios públicos que perjudica la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional.</li> </ul>	<p><b>Acción prioritaria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Definir como los planes sectoriales contribuirán a las metas de la estrategia nacional de desarrollo (END).</li> <li>Articulación de los diversos planes de desarrollo con la END "Plan Bicentenario".</li> <li>Articular la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) a los lineamientos del Plan Bicentenario y el Acuerdo Nacional.</li> </ul>
Alineación	<p><b>Logro:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se han hecho una serie de reformas al sistema financiero público de manera que la ejecución sea más ágil y que hayan mayores niveles de control.</li> </ul> <p><b>Desafío:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los donantes deben utilizar con mayor regularidad los sistemas financieros y de adquisiciones.</li> </ul>	<p><b>Acción prioritaria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Integración de la Información de los donantes en los sistemas de monitoreo nacional.</li> <li>Armonización de sistemas administrativos de manera que el proceso de contrataciones sea más expeditivo.</li> <li>Apoyar en el fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP).</li> <li>La modernización de los sistemas de gestión financiera.</li> </ul> <p><b>Aprendizaje:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas al sistema financiero no son el único atractivo para que la cooperación utilice el Sistema de Gestión Financiera (SGF) del país.</li> <li>El uso coordinado de la modalidad de fondos Canasta y el apoyo presupuestal, puede generar mayor atracción para la cooperación.</li> </ul>
Armonización	<p><b>Logro:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de las mesas por sector denominados Grupos Temáticos Sectoriales – GTS.</li> </ul> <p><b>Desafío:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la coordinación entre cooperantes en las misiones conjuntas y el trabajo analítico.</li> <li>Frenar la tendencia de incremento de fragmentación de la ayuda.</li> </ul>	<p><b>Acción prioritaria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el sistema de registro de las misiones y discusión de resultados.</li> <li>Negociar con los donantes bilaterales la aplicación de otras modalidades tales como: la canasta de fondos y el Apoyo Presupuestario.</li> <li>Evitar la creación de Unidades Paralelas de Ejecución (UEP) e identificar las oportunidades de traspaso de sus dependencias a los ministerios o instituciones nacionales.</li> </ul>
Gestión de resultados	<p><b>Desafío:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación de un sistema de monitoreo coordinado y en base a resultados.</li> </ul>	<p><b>Aprendizaje:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se diseñó el sistema de monitoreo por resultados de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) liderado por la APCI.</li> </ul> <p><b>Acción prioritaria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) que cubra a las fuentes oficiales, privadas y la Cooperación Internacional No Reembolsable y la Reembolsable.</li> </ul>
Responsabilidad mutua	<p><b>Desafío:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer un mecanismo común de evaluación conjunta sobre la eficacia de la ayuda entre los donantes y el gobierno, incluyendo a un mayor número de actores.</li> </ul>	<p><b>Acción prioritaria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seguir perfeccionando el procedimiento de recopilación de información.</li> <li>Llevar evaluaciones conjuntas sobre la eficacia de la ayuda en el marco de los mecanismos de coordinación.</li> </ul>

## APROPIACIÓN

**LA AYUDA ES MÁS EFICAZ** cuando apoya el programa de desarrollo del país; es menos eficaz cuando son las fuentes cooperantes los que deciden las políticas y los enfoques de ayuda. En el contexto de la Declaración de París, la apropiación se refleja en la capacidad del país para llevar a cabo dos actividades vinculadas entre sí: ejercer un liderazgo eficaz sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo; y coordinar los esfuerzos de los diversos actores de desarrollo que trabajan en el país.

### INDICADOR 1

¿Los países tienen estrategias operativas de desarrollo?

El indicador 1 evalúa la calidad operativa de la estrategia de desarrollo de un país. En particular, examina la existencia de una política nacional de desarrollo fidedigna (es decir, con un marco estratégico unificado), en qué medida las prioridades han sido fijadas y si se han determinado los costos de estas políticas y se han vinculado con el presupuesto nacional. Una estrategia de desarrollo operativa permite un mejor aprovechamiento de recursos y una base sobre la cual la ayuda puede alinearse. Cada país participante en la encuesta ha proporcionado información sobre estos aspectos y el Banco Mundial ha traducido esto en una puntuación, usando la misma metodología que en las encuestas del 2006 y 2008: Una escala de cinco puntos que se extiende desde A (puntuación máxima) hasta E (puntuación mínima). La meta de la Declaración de París es que el 75 % de los países socios logren una calificación de A o B antes del año 2010.

La evaluación del primer indicador de acuerdo a la escala del Banco Mundial es “D”. Esta calificación se basa en el análisis realizado sobre dos documentos base: la Estrategia Nacional Crecer, formulada en el 2007, la cual no tiene un horizonte de tiempo determinado, y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) descrita en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.

De acuerdo a la calificación del Banco Mundial, la END incluye una priorización de metas y objetivos, y la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las metas nacionales; sin embargo, no hay mecanismos claros de cómo los planes y estrategias sectoriales contribuirán a alcanzar estas metas priorizadas. En el aspecto de financiación no se ha trabajado el monto total necesario para la implementación de la END; aunque, las estrategias sectoriales se han incluido en los ejercicios fiscales de mediano plazo (un marco fiscal a mediano plazo (MTFF) y un marco presupuestario a mediano plazo (MTEF). Se espera que para el periodo 2012-2014 se incluya progresivamente el presupuesto por resultados. Hay poca evidencia de la incorporación de las estrategias sectoriales en el ejercicio de presupuesto multianual y anual.

El Gobierno de Perú considera que la calificación brindada no refleja la realidad del país. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional fue ampliamente debatido por diversos actores de la sociedad peruana (partidos políticos, gremios empresariales, Gobiernos subnacionales, sociedad civil, etc.), y legalmente aprobado en junio de 2011, encontrándose actualmente en proceso de implementación para el periodo 2012 – 2021.

El Plan tiene elaborada una estrategia nacional de desarrollo, una visión a largo plazo (VLP), una Concepción Estratégica y seis Objetivos Nacionales, cada uno de los cuales obedece a un Objetivo Nacional concertado, y cada uno incluye: lineamientos de política, prioridades, objetivos específicos, indicadores y metas, acciones estratégicas y programas estratégicos, relacionándose en las acciones estratégicas y los programas los instrumentos para lograr la realización de estas políticas.

En su desarrollo se aprobaron los “Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012” lo que de acuerdo al Gobierno ha supuesto migrar de un enfoque inercial y centrado en el costo de insumos hacia un modelo que vincula los recursos asignados a las entidades del Sector Público con los productos y los resultados que deben lograr en beneficio de su público objetivo, haciendo uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, es decir vincular los resultados esperados del programa con los objetivos nacionales del Plan Estratégico Nacional.

De acuerdo al Gobierno peruano, desde el año 2002 está vigente el documento de visión compartida del país a futuro, denominado el “Acuerdo Nacional” que contiene 32 políticas de Estado con metas, indicadores y

propuestas normativas al 2006, 2011, 2016 y 2021. Este documento contempla la visión a largo plazo del país, la cual fue actualizada en la “visión compartida de futuro para el siglo XXI” del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado el “Plan Bicentenario”, que contiene los objetivos que debe cumplir el Perú hasta el año 2021. El Gobierno considera que el ejercicio de una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias podrá hacerse más evidente dado que fue aprobado en un amplio proceso consultivo a nivel nacional.

La legislación peruana indica que las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus Planes Estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Sin embargo, a la fecha se vienen implementando varios planes a la vez: la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) la Estrategia Nacional Crecer, el Plan Nacional para la Superación de la pobreza, entre otros. Ello implica la implementación de planes con documentos de base distintos, con diferentes horizontes temporales, gestionados por diferentes divisiones institucionales (aunque ambos bajo la Presidencia del Consejo de Ministros), y con una armonización mínima entre ellos, presentando una serie de debilidades institucionales, como el hecho de que las funciones de planificación no están bien coordinadas a nivel nacional, lo cual genera un proceso poco eficiente en el manejo de los fondos para el desarrollo. Se espera que en el transcurso de los meses se establezcan los procedimientos para permitir la articulación de los planes.

El eje de la igualdad de género se aborda en distintos documentos de carácter nacional, tales como el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario (en uno de sus lineamientos recoge la promoción de la equidad), la Estrategia Nacional CRECER, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2007), la Ley contra la violencia hacia la mujer, el Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015, entre otros.

Las metas en este aspecto se monitorean en la ‘Comisión Intersectorial de Seguimiento de la aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres’, constituida por todos los Ministerios, liderada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Un segundo foro de monitoreo es la Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel encargada del seguimiento y monitoreo del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015, adscrita al MIMDES, conformada por las/os Ministras de Estado de los Ministerios del Interior, Salud, Educación, Justicia y Relaciones Exteriores, y presidida por la Ministra del MIMDES, quienes aprueban los planes de acción y toman las medidas correctivas del caso. Por su parte la Mesa Técnica Nacional integrada también por la sociedad civil, se reúnen cada seis meses para elaborar las propuestas a la Comisión de Alto Nivel. En este sentido se considera que hay un gran avance, pero aún falta mecanismos institucionalizados, de revisión de evaluación mutua para Estado – Sociedad Civil – Cooperación Internacional.

Los flujos de la cooperación se vienen cada vez más alineando con las prioridades nacionales establecidas en dos documentos directrices: la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional – PNCTI, que representa el documento directriz de carácter nacional y de largo plazo, la cual establece los lineamientos estratégicos para la CINR, aprobada por D.S. 044-2007-RE, en Julio de 2007. Asimismo, se cuenta con Planes de Cooperación Internacional No Reembolsable – CINR como instrumento estratégico de planificación, que establece las prioridades específicas a nivel temático y territorial. ■

## ALINEAMIENTO

**LA AYUDA ES MENOS EFICAZ** cuando es gestionada por los donantes. Para que la ayuda sea eficaz debe acoplarse a las estrategias nacionales de desarrollo y debe usar (y fortalecer cuando sea necesario) los sistemas públicos de gestión de finanzas y adquisición de bienes y servicios del país receptor. La Declaración de París promueve que los donantes basen su apoyo en los objetivos y metas de los países socios. Los indicadores del 2 al 8 de la Declaración de París miden varias dimensiones de la alineación.

**INDICADOR 2**

Fortalecimiento de los sistemas nacionales fiables

En cuanto a los indicadores de alineamiento, los aspectos que lograron cumplir la meta para el 2010 de la Declaración de París son: reforzar la capacidad con apoyo coordinado, uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país, uso de los sistemas de aprovisionamiento del país, la predictibilidad de la ayuda y una ayuda desligada. Hay indicadores que presentan importantes avances como el que los flujos de ayuda que se alinean con las prioridades nacionales, aunque está por debajo de la meta establecida, similar caso con la reducción de las Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP) paralelas. Los indicadores de sistemas de gestión de las finanzas públicas fiables y sistema de aprovisionamiento fiables no reportan datos para su análisis.

El indicador 2 cubre dos aspectos de los sistemas públicos de gestión: La Gestión Financiera Pública (GFP) y los sistemas de compras o adquisiciones. Se busca determinar si estos sistemas se realizan conforme a las buenas prácticas o si existe un programa de reformas para su mejora. Si los países cuentan con sistemas públicos fiables, los cooperantes estarán dispuestos a utilizarlos para gestionar la ayuda, lo que favorecería el alineamiento con las estrategias nacionales de desarrollo.

La principal reforma es la implementación de un marco normativo que contribuye a mejorar la calidad de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas. En el caso peruano, este marco establece el principio que guía la política fiscal consistente en “asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficit moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento<sup>1</sup>”. Entre las nuevas normas, se establecen reglas de prudencia fiscal reflejado en reglas macro-fiscales y mecanismos que norman la gestión de la política fiscal: Marco Macroeconómico Multianual (MMM), Declaración de Principios de Política Fiscal del MMM, Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), Boletín de Transparencia Fiscal (BTF), la Declaración sobre el Cumplimiento de la Responsabilidad Fiscal y el seguimiento que se realiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Se viene aplicando el procedimiento de Presupuesto por Resultados (PpR), la que prevé mejorar la capacidad de la gestión pública

**INDICADOR 2a**

¿Qué tan confiables son los sistemas públicos nacionales de gestión financiera?

El indicador 2a de la Declaración de París evalúa si los sistemas de GFP se adaptan a las buenas prácticas generalmente aceptadas o si se tienen establecidos programas serios de reformas para mejorar su confiabilidad. La evaluación del indicador se basa en la puntuación de la calidad de los sistemas de GFP realizado por el Análisis de Políticas e Instituciones (CPIA) del Banco Mundial. Dicha puntuación utiliza una escala de 1 (muy débil) a 6 (muy fuerte).

Para que un país pueda obtener una alta puntuación, debe cumplir los tres criterios siguientes: (1) un presupuesto completo y verosímil relacionado con las prioridades políticas, (2) sistemas eficaces de gestión financiera para garantizar que el presupuesto se ejecute según lo previsto de una manera controlada y previsible; y (3) informes fiscales y contabilidad en tiempo y precisos, que incluyan las cuentas públicas auditadas en tiempo, con mecanismos eficaces para su seguimiento. Para alcanzar las metas globales del 2010, se requiere que la mitad de los países socios mejoren al menos 0.5 puntos respecto al 2005. En el caso de Perú ha participado en las tres evaluaciones realizadas, sin embargo la OECD no reporta la calificación para este periodo.

De acuerdo al estado peruano, hay una falta de integración y articulación de información sobre cooperación no reembolsable (a cargo de APCI) y cooperación reembolsable (a cargo del MEF), apreciándose en algunos casos algunas dificultades para consolidar cifras. Esto pasa por asegurar el reporte de los datos de la APCI con los registros nacionales gestionados por el MEF.

Desde la APCI se vienen haciendo esfuerzos para dirigir la coordinación de la ayuda entre el Estado y las fuentes cooperantes. Al respecto, se puede destacar los siguientes mecanismos de coordinación: el Comité de Coordinación Multisectorial-CCM (instalado el 2003), como parte de la estructura orgánica de la APCI, que promueve la concertación y diálogo de la política y gestión de la cooperación internacional entre el Sector

1. Reporte País Gobierno del Perú, 2011.

público y el Foro de Cooperantes (instalado el 2005). El Foro es un espacio de análisis y diálogo permanente entre el Estado Peruano y representantes de los países y organismos internacionales que brindan AOD, que permite el intercambio continuo de visiones y el establecimiento de objetivos comunes para el uso eficaz y eficiente de los recursos de la Cooperación Internacional (alineación).

El indicador 2b fue utilizado por primera vez en la encuesta de 2008 en 17 países de los países participantes. El indicador se construye a partir de la auto-evaluación realizada conforme a la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (MAPS), desarrollada por el Grupo de Trabajo del CAD-OCDE de adquisiciones o compras públicas. La metodología incluye indicadores de referencia que permiten comparar los sistemas públicos de un país con las buenas prácticas internacionalmente aceptadas. También incluye un nuevo conjunto de indicadores para evaluar el desempeño general del sistema, el cumplimiento de la legislación y estándares nacionales y la existencia de un programa de reformas que promuevan mejores prácticas. La metodología permite calificar los sistemas en una escala de cuatro puntos que van desde A (la máxima) a D (la mínima). La meta para el 2010 es que un tercio de los países socios asciendan al menos un grado (es decir, de D a C, de C a B o de B a A). Perú no ha participado en este proceso, por lo que no hay calificación sobre este indicador para el 2010.

Desde 1998, la normativa peruana sobre contrataciones y adquisiciones del Estado está constituida por una Ley principal, su Reglamento y las Directivas que emite el ente rector del sistema (actualmente denominado OSCE: Organismo Superior de Contrataciones del Estado). A dicha normativa se deben sujetar sus procedimientos de contrataciones de suministros, servicios y obras, casi la totalidad de entidades y empresas públicas pertenecientes a los niveles de Gobierno central, regional y local. Tanto la ley como su reglamento han sido objetos de modificaciones en su contenido, siendo más significativas las que en el 2001 y el 2004, dieron lugar a dos Textos Únicos Ordenados y sus reglamentos. Toda la normativa desarrolla el mandato constitucional de contratar con fondos públicos mediante licitaciones y concursos públicos, establece los procedimientos, las excepciones y las responsabilidades.

Brindar información detallada y transparente sobre cómo se usa la ayuda favorece el alineamiento de los donantes con las prioridades nacionales de desarrollo. Cuando la ayuda dirigida al sector público esta íntegra y fielmente reflejada en el presupuesto nacional, se puede inferir que los programas de ayuda están bien conectados con las políticas y procesos del país. Esto también permite que las autoridades del país receptor presenten informes presupuestarios precisos y completos a sus parlamentos y ciudadanos.

Este aspecto de la alineación se mide mediante el Indicador 3 que calcula la proporción de la ayuda desembolsada por los donantes al sector gubernamental que se incluye en los presupuestos anuales para el mismo año fiscal. El indicador tiene dos componentes: de una parte se mide el nivel de alineamiento de los donantes con las prioridades nacionales y de otra el grado en que la ayuda está reflejada en el presupuesto de los países socios. Cabe indicar que los estimados presupuestarios pueden ser mayores o menores que los desembolsos finalmente realizados por los donantes, pero, a los efectos de este indicador, ambas desviaciones se tratan de forma similar, con independencia de que las causas puedan ser distintas.

La meta para el 2010 es registrar en el presupuesto al menos el 85 % de la ayuda destinada al sector gubernamental y que además se haya reducido a la mitad, con respecto a la cifra de la primera encuesta de 2005, la proporción de los flujos de ayuda no registrados en los presupuestos del país socio.

Perú para el año 2010, logró 79 % de predictibilidad de los flujos de la ayuda por parte del gobierno, lo cual confirma una tendencia positiva respecto al 2007 y 2005. Sin embargo, aun hace falta mejorar la coordinación entre donantes y el Gobierno en esta área para lograr la meta propuesta por la Declaración de París (85 %). El 98.5 % del AOD estimadas por el Gobierno, depende del aporte de tres donantes Banco Mundial (57 %), Japón (34 %) y Alemania (7.5 %). Una mayor predictibilidad de los fondos de Japón y Alemania, tendría un importante impacto en la mejora de este indicador. Es necesaria una mayor coordinación con los donantes

#### INDICADOR 2b

¿Qué tan confiables son los sistemas nacionales de adquisiciones?

#### INDICADOR 3

Alineación de los flujos de ayuda con las prioridades nacionales

ya que 11 de ellos (Bélgica, Comisión Europea, Fondo Global, BID, Italia, Corea, OEI, España, Suecia, Naciones Unidas y Estados Unidos) aportaron USD 164 millones, pero solo 4.9% fueron parte de las estimaciones presupuestarias del gobierno.

El gobierno considera que los cooperantes deben seguir mejorando sus procesos de evaluación de forma que refleje de manera más realista el cronograma de avance de los ejercicios fiscales y financieros de los proyectos, contenidos en los sistemas nacionales. Por su parte, el Estado debe mejorar la transparencia de los procesos y armonizar los sistemas administrativos. Asimismo, las fuentes cooperantes deben consignar información de forma oportuna y veraz sobre los montos programados y desembolsados a través de la Matriz Integrada de Proyectos de Cooperación Internacional (MIPCI), según compromisos establecidos entre las fuentes cooperantes y la APCI.

**CUADRO 3:**  
¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del gobierno sobre el flujo de ayuda para el 2010 (millones de USD)	Ayuda dirigida al sector gobierno en el 2010 (millones de USD)	2005		2007		2010 *		Total de la ayuda desembolsada a través de otros donantes (en millones USD)
			(referencia)	(referencia)	(%)	(%)	c = a / b	c = b / a	
	a	b							
[Otros donantes]	0	1	--	--			0%		--
Alemania	50	31	32%	--			62%		--
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	3	7	--		83%		47%		--
Banco Mundial	377	387	--	--			98%		--
Bélgica	1	8	23%	19%			9%		--
Canadá	6	1	--	--			25%		--
Corea del Sur	0	6	--	1%			0%		--
España	0	20	0%	3%			0%		--
Estados Unidos	2	67	13%	7%			2%		--
Finlandia	0	0	0%	--			30%		--
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	0	4	--	--			0%		--
Fondo Mundial	0	4	--	--			0%		--
Instituciones de la UE	2	7	69%		86%		30%		--
Italia	0	11	--	--			0%		--
Japón	223	253	91%	96%			88%		--
Naciones Unidas	0	19	21%	4%			0%		--
OEA	0	0	--	--			0%		--
OEI	0	1	--	--			0%		--
OIM	0	0	--	--			0%		--
Suecia	--	--	79%	--			--		--
Suiza	0	14	5%	53%			0%		--
<b>Total</b>	<b>663</b>	<b>842</b>	<b>46%</b>	<b>63%</b>			<b>79%</b>		<b>6</b>

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

**INDICADOR 7**  
Proporcionar ayuda más previsible

Para muchos países, la ayuda es una fuente vital de ingresos y recursos. Ser capaces de prever los desembolsos de la ayuda, tanto en términos de la cantidad y la fecha de desembolso, es un factor importante para mejorar la administración de las finanzas públicas y llevar a cabo una planificación para el desarrollo realista. La Declaración de París hace un llamamiento a los donantes para que brinden información clara, fiable y en un marco multianual respecto a la ayuda comprometida, así como para que la desembolsen de manera oportuna y de acuerdo a lo programado.

El Indicador 7 examina la previsibilidad de la ayuda al sector público dentro de un mismo año comparando los desembolsos previstos (según lo informado por los donantes) que son registrados por los gobiernos en el sistema de contabilidad nacional y efectivamente desembolsados. Por lo tanto, el indicador 7 evalúa dos



aspectos de la previsibilidad. El primero, es la capacidad de los donantes para desembolsar la ayuda en la fecha prevista. El segundo, es la capacidad del gobierno para registrar los desembolsos efectuados por los donantes al sector público. El Indicador 7 está diseñado para fomentar el avance en relación con ambos. El objetivo es que para el 2010 se haya reducido a la mitad la proporción de ayuda no desembolsada (y no reflejada en el sistema de contabilidad del gobierno) dentro del ejercicio fiscal para el que fue programada. El objetivo final no es solamente mejorar la previsibilidad de los desembolsos reales, sino también, la precisión en como los desembolsos se registran en los sistemas. De esta manera, se favorece la apropiación, rendición de cuentas y transparencia.

En el 2010, un 80% de la ayuda se reportó en el presupuesto, cumpliendo con la meta establecida por la Declaración de París para el país, lo que se considera un logro importante de transparencia de los flujos de la ayuda y el modo en que se utiliza y alinea con las prioridades nacionales de desarrollo. De los USD 851 millones de ayuda programados por el gobierno, los donantes desembolsaron USD 682 millones. Sin embargo, de un total de 20 donantes solo dos cumplieron con lo programado: Banco Mundial y BID, 9 donantes desembolsaron menos de lo programado, y solo 3 países aportaron más de los programado con 7.5% de la ayuda programada.

	Desembolsos registrados por el gobierno en el 2010 (millones de USD) a	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el 2010 (millones de USD) b	2005		2007		2010 *		Referencia : Ayuda desembolsada por los donantes al sector gubernamental en el 2010 (millones de USD) d	Referencia: % de la ayuda inicialmente programada efectivamente desembolsada en 2010 según reporte de donantes** (%)	
			(referencia)	(referencia)	(referencia)	(referencia)	(%)	(%)		e = d / b	e = b / d
							c = a/b	c = b/a			
[Otros donantes]	0	0	--	--	--	--			1		0%
Alemania	35	31	75%	77%					31	98%	
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	4	4	--		87%				7		58%
Banco Mundial	378	378	--	--		100%			387		98%
Bélgica	1	8	18%	11%		9%			8	97%	
Canadá	6	0	--	35%			0%		1		0%
Corea del Sur	0	2	--	2%		0%			6		30%
España	5	20	0%	--		24%			20	100%	
Estados Unidos	8	85	12%	7%		9%			67	79%	
Finlandia	0	0	0%	--		30%			0	100%	
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fondo)	0	4	--	--		0%			4		95%
Fondo Mundial	0	5	--	--		0%			4	99%	
Instituciones de la UE	11	7	67%		86%		63%		7	99%	
Italia	4	13	--	--		30%			11	84%	
Japón	230	253	91%	96%		91%			253	100%	
Naciones Unidas	0	18	27%	4%		2%			19		92%
OEA	0	0	--	--		--			0		0%
OEI	0	0	--	--		--			1		0%
OIM	0	0	--	--		--			0		0%
Suecia	--	--	28%	--		--			--	--	
Suiza	0	25	4%	57%		2%			14	56%	
Ratio promedio de los donantes			32%	46%		32%				64%	
<b>Total</b>	<b>682</b>	<b>853</b>	<b>48%</b>	<b>61%</b>		<b>80%</b>			<b>842</b>	<b>99%</b>	

\* Proporción de referencia es  $c = a / b$  excepto cuando los desembolsos registrados por el gobierno son superiores a los desembolsos programados ( $c = b / a$ ).

\*\* La relación de referencia es  $e = d/b$  excepto cuando los desembolsos por los donantes son superiores a los desembolsos programados ( $e = b / d$ ).

**CUADRO 4:**  
¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

Varias razones explican las diferencias entre los desembolsos estimados de los cooperantes y los desembolsos reales registrados en el sistema del cooperante son las demoras. Entre otras, se destacan los retrasos en los procesos de licitación de las adquisiciones de bienes y servicios, las dilaciones en el proceso de contratación de obras, así como el tiempo que toma la aprobación y la realización efectiva del desembolso, junto al hecho de que en algunos casos los ciclos presupuestales y los años fiscales son diferentes. La modernización de los sistemas de gestión financiera pública (SIAF, SNIP, SEACE, etc.), la adecuación de la normatividad, la coordinación con fuentes, la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de la cooperación oficial, son algunas de las medidas para ejecutar puntualmente los proyectos y contribuir a la claridad en el desembolso de fondos.

#### INDICADOR 4

Coordinación de apoyo para el fortalecimiento de las capacidades

Las limitaciones de las capacidades del personal y las instituciones, tanto las relativas a la capacidad de gestión de la ayuda (la capacidad de los países socios de captar, coordinar y utilizar los flujos de la ayuda eficazmente) como sobre todo las limitaciones para diseñar y aplicar políticas y brindar los servicios esperados, suponen un freno importante al desarrollo del país.

En virtud de la Declaración de París, los donantes se comprometen a proporcionar la cooperación técnica de manera coordinada con las estrategias y programas del país socio. Este enfoque tiene como objetivo fortalecer las capacidades y a la vez, responder a las necesidades de los países socios. El desarrollo de capacidades debe ser liderado por el país socio.

El Indicador 4 verifica si la cooperación técnica de los donantes (un instrumento importante en el desarrollo de las capacidades) se realiza conforme al modelo de desarrollo de capacidades impulsado por el país. Este indicador mide el grado de alineación entre la cooperación técnica de los donantes y las necesidades del país socio en el desarrollo de capacidades y estrategias. La Declaración de París del 2010, tiene como objetivo que al menos el 50% de los flujos de cooperación técnica se ejecuten a través de programas coordinados que sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo.

#### CUADRO 5:

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

	Cooperación técnica coordinada (millones de USD)	Total cooperación técnica (millones de USD)	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (%) c = a / b
	a	b			
[Otros donantes]	0	1	--	--	0%
Alemania	18	18	68%	92%	100%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	12	15	--	84%	79%
Banco Mundial	30	30	--	--	98%
Bélgica	7	8	29%	100%	85%
Canadá	5	5	--	26%	100%
Corea del Sur	0	4	--	100%	0%
España	75	75	0%	1%	100%
Estados Unidos	66	85	2%	80%	78%
Finlandia	0	0	0%	--	64%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	0	0	--	100%	17%
Fondo Mundial	0	0	--	--	--
Instituciones de la UE	11	23	0%	92%	49%
Italia	0	5	--	--	6%
Japón	7	16	3%	100%	44%
Naciones Unidas	6	25	0%	91%	23%
OEA	0	0	--	--	100%
OEI	0	0	--	--	40%
OIM	0	0	--	--	0%
Suecia	--	--	4%	--	--
Suiza	14	21	6%	0%	67%
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>333</b>	<b>5%</b>	<b>66%</b>	<b>76%</b>

Para el 2010, Perú reportó 76% de coordinación de la asistencia técnica con los programas nacionales, superando considerablemente la meta establecida para el país en este indicador. Este resultado muestra una progresiva mejora en el tiempo, pasando de 5% en el 2005, a 66% en el 2007 y finalmente 75%. Desde el 2007 ya estaba por encima de la meta global y ha venido manteniendo la tendencia inicial.

Respecto a la mejora de las capacidades de las instituciones públicas, el gobierno peruano considera que aunque se vienen dando esfuerzos para garantizar la calidad del desempeño de los funcionarios del país, las limitaciones presupuestarias no permiten apoyar a todos los gobiernos regionales. Asimismo, la alta rotación de funcionarios públicos perjudica la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional, por lo que se considera esencial lograr compromisos de las instituciones sectoriales y del gobierno central para institucionalizar procesos para una eficaz gestión. En este contexto, es un reto fortalecer el desarrollo de capacidades a todo nivel, de modo que los ciudadanos y ciudadanas reciban un mejor servicio por una buena gestión descentralizada, que formulen sus planes de gobierno articulados a las políticas nacionales, que se promueva la inversión pública local, entre otros.

En materia de Cooperación Internacional No Reembolsable – CINR, se cuenta con un Plan de Fortalecimiento de Capacidades 2010-2011 en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable – SINDCINR, que busca generar capacidades para la adecuada formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional en los gobiernos regionales.

La utilización por parte del donante de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas y adquisiciones, además de incrementar la eficacia de la ayuda al reducir costes de transacción, contribuye a fortalecer las instituciones del país y favorece la transparencia y el control parlamentario y ciudadano. La Declaración de París insta a los donantes que aumenten el uso de los sistemas nacionales cuando estos sean de suficiente calidad y que trabajen con los países socios para reforzar aquellos sistemas que presenten debilidades. El Indicador 5 está directamente relacionado con el indicador 2, relativo a la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP) y los sistemas de adquisiciones.

El Indicador 5a mide el uso de los sistemas de GFP de los países socios para la gestión de la ayuda hacia el sector público. Para ello, se compara el volumen de la ayuda que utiliza los sistemas de GFP de los países socios (ejecución del presupuesto, informes financieros y auditoría) con el porcentaje del total de la ayuda desembolsada al sector público. La meta del 2010 está ligada con el indicador 2a, relativo a la calidad de los sistemas de GFP. Para los países socios con una puntuación de 5 o superior en la escala del rendimiento GFP / CPIA, el objetivo es reducir en dos terceras partes la proporción de la ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de GFP de los países. Para los países socios con una puntuación entre 3.5 y 4.5 en la escala GFP / CPIA, el objetivo es reducir un tercio la proporción de la ayuda al sector público que no utilizan los sistemas de GFP de los países socios. No hay objetivo para los países con una puntuación menor de 3.5. Al no tenerse datos sobre el indicador 2 a, Perú no cuenta con una meta específica en relación con este indicador.

La proporción de ayuda que los donantes canalizan a través de los sistemas de GFP en Perú, representó el 73% en 2010, dándose de esta manera un aumento significativo del 60% con respecto a 2007. Este incremento se debe principalmente a los dos principales donantes Banco Mundial y Japón quienes han llegado a gestionar más del 85% de los fondos de cooperación mediante el sistema público.

El principal reto de los cooperantes para hacer uso de los sistemas de gestión pública es apoyar en el fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, ya que éstos presentan deficiencias que generan desconfianza. Sí hay un esfuerzo de los cooperantes por cumplir sus compromisos con el programa de Acción de Accra, y muestra de ello es el alineamiento al SNIP, el uso armónico de la modalidad de fondos canasta y el apoyo presupuestal, mayor alineación con las prioridades establecidas por el Gobierno y desarrollo de los procesos basados en la organización de la demanda a través de los Programas Nacionales, entre otros.

**INDICADOR 5**  
Utilización de los  
sistemas nacionales

**INDICADOR 5a**  
Utilización de los  
sistemas de Gestión de  
las Finanzas Públicas  
(GFP).

**INDICADOR 5b**

Uso de los sistemas de adquisiciones del país

El indicador 5b tiene una estructura semejante al indicador 5a. En este caso, la meta varía en función de la puntuación obtenida en el indicador 2b, que mide la calidad de los sistemas de adquisiciones. Para países socios con un calificación de su sistema de adquisiciones de 'A' se debe reducir en dos tercios la proporción de la ayuda dirigida al sector público que no utilizan sistemas nacionales de adquisiciones y para los países socios con una calificación de 'B' la brecha se debe reducir a un tercio.

De acuerdo al estado peruano, como resultado de las mejoras registradas en el uso de los sistemas de GFP, la canalización de la ayuda de los donantes a través de los sistemas de aprovisionamiento para el 2010 fue de 69%, aumentando 35% con respecto al 2007, de igual forma continúan jugando un papel determinante la participación de los dos principales donantes (Japón y Banco Mundial). Pese a la gran mejora, se aprecia aún cierto grado de desconocimiento y desconfianza en el uso de los sistemas de adquisiciones del país socio por parte de las fuentes cooperantes, siendo las principales limitaciones lo engorroso de las licitaciones y los tiempos que éstas pueden tomar, así como ciertas debilidades de implementación.

**CUADRO 6:**

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

	Ayuda dirigida al sector gobierno (millones de USD) a	Ayuda que utiliza los sistemas de GFP						Ayuda que utiliza el sistema público de adquisiciones			
		Ejecución del presupuesto (millones de USD) b	Presentación de informes financieros (millones de USD) c	Auditoría (millones de USD) d	2005	2007	2010	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD) e	2005	2007	2010
					(referencia)	(referencia)	(%) avg(b,c,d)/a		(referencia)	(referencia)	(%) e/a
[Otros donantes]	1	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Alemania	31	7	7	7	63%	--	24%	7	63%	--	24%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	7	4	4	4	--	17%	58%	0	--	0%	0%
Banco Mundial	387	375	325	325	--	--	88%	325	--	--	84%
Bélgica	8	0	0	0	30%	0%	0%	0	45%	0%	0%
Canadá	1	1	1	1	--	--	100%	1	--	--	100%
Corea del Sur	6	0	0	0	--	0%	0%	0	--	0%	0%
España	20	1	1	12	20%	0%	23%	3	3%	1%	13%
Estados Unidos	67	2	2	2	4%	5%	2%	1	4%	5%	2%
Finlandia	0	0	0	0	0%	--	0%	0	0%	--	0%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	4	4	4	4	--	--	100%	4	--	100%	100%
Fondo Mundial	4	0	4	4	--	--	67%	4	--	--	100%
Instituciones de la UE	7	7	0	0	25%	27%	33%	0	39%	30%	0%
Italia	11	10	0	10	--	--	62%	4	--	--	34%
Japón	253	231	231	231	93%	90%	92%	231	93%	90%	92%
Naciones Unidas	19	4	0	4	1%	--	13%	1	0%	10%	8%
OEA	0	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
OEI	1	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
OIM	0	0	0	0	--	--	0%	0	--	--	0%
Suecia	--	--	--	--	5%	--	--	--	8%	--	--
Suiza	14	1	0	0	2%	54%	2%	1	2%	54%	7%
<b>Total</b>	<b>842</b>	<b>648</b>	<b>580</b>	<b>605</b>	<b>43%</b>	<b>45%</b>	<b>73%</b>	<b>584</b>	<b>44%</b>	<b>51%</b>	<b>69%</b>

**INDICADOR 6**

Evitar unidades paralelas de ejecución de proyectos

En la prestación de asistencia para el desarrollo, algunos donantes constituyen unidades de gestión específicas o Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP) para apoyar los proyectos o programas de desarrollo. Se dice que una UEP es "paralela" cuando es creada por el cooperante y opera por fuera de las estructuras institucionales y administrativas nacionales existentes. En el corto plazo, las UEP paralelas pueden desempeñar un papel útil en el establecimiento de las buenas prácticas y la promoción de gestión eficaz de los proyectos. Sin embargo, a largo plazo, las UEP paralelas a menudo tienden a socavar los esfuerzos nacionales de fortalecimiento de las capacidades, distorsionar los salarios y debilitar la rendición de cuentas para el desarrollo.

Para hacer más eficaz la ayuda, la Declaración de París insta a los donantes a “evitar lo máximo posible, la creación de estructuras dedicadas a la gestión y la ejecución diarias de proyectos y programas financiados por la ayuda.” El indicador 6 cuenta el número de las UEP paralelas existentes en los países socios. La meta es reducir en dos tercios el número de UEP paralelas en cada país socio entre 2005 y 2010.

Para el 2010, se reportaron 40 UEPs distribuidas entre seis donantes. Esto representa una disminución del 49% respecto al 2007, siendo España y el BID quienes redujeron sus UEP de 25 a 15 y 48 a 5 respectivamente. Se presentó un ligero aumento por parte de Italia (0 a 6). Por tanto, Perú y los donantes aún tienen trabajo por hacer al no lograr la meta de 18 UEPs establecidas por las metas de la Declaración de París. Esto pone de manifiesto, que se requiere de una atención más específica de las fuentes cooperantes para identificar las oportunidades de traspaso de sus dependencias a los ministerios o instituciones nacionales. Las causas por las cuales subsisten unidades de ejecución paralelas son: la ubicación geográfica de parte de la ayuda en zonas con escasa presencia gubernamental y la reducida capacidad de ejecución de las dependencias oficiales. Para promover su reducción, en materia de cooperación internacional no reembolsable, la APCI promueve el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión pública, establecida en el eje de Institucionalidad de la PNCTI y priorizada en el Plan Anual de CINR.

**CUADRO 7:**  
¿Cuántas UEP  
son paralelas a las  
estructuras nacionales?

	UEP paralelas		
	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (unidades)
[Otros donantes]	--	--	0
Alemania	0	0	0
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	--	48	5
Banco Mundial	--	--	0
Bélgica	8	0	6
Canadá	--	--	0
Corea del Sur	--	0	0
España	29	25	15
Estados Unidos	1	3	0
Finlandia	0	--	0
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	--	--	0
Fondo Mundial	0	--	0
Instituciones de la UE	4	0	0
Italia	--	--	6
Japón	0	0	0
Naciones Unidas	8	3	3
OEA	--	--	0
OEI	--	--	0
OIM	--	--	0
Suecia	0	--	--
Suiza	5	0	5
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	<b>40</b>

La ayuda está “ligada” cuando se fijan restricciones sobre de quiénes se pueden adquirir los bienes y servicios, habitualmente favoreciendo al país donante y/u otro grupo limitado de países. La ayuda desligada no sólo rinde más y disminuye los costos de gestión, sino que también fomenta la adquisición de recursos locales, la utilización de los sistemas nacionales de adquisiciones y la armonización de los donantes.

**INDICADOR 8**  
Ayuda desligada

Los datos sobre la ayuda desligada se basan en la información voluntariamente aportada por los países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE. La meta de la Declaración de París es seguir avanzando hacia la desvinculación de todas las ayudas entre 2005 y 2010.

El CAD reporta USD 536 millones en ayuda bilateral notificada para Perú en el 2009, siendo el 86 % ayuda no condicionada, llegando así a la meta establecida por la DP, con un aumento de 23 % con respecto al 2007. De acuerdo al Gobierno peruano, los cooperantes tratan de establecer objetivos comunes con el Gobierno e individuo, de modo que se desligue por completo la ayuda. Sin embargo, aún persiste cierta ayuda ligada, por ejemplo con Japón, China y Corea, porque son parte de las reglas que imponen las propias fuentes para negociar la cooperación en el Perú. ■

**CUADRO 8:**  
¿Cuál es la proporción  
de ayuda desligada?

	Total de ayuda bilateral notificada al CAD en 2009	Ayuda desligada	2005 (referencia)	2007 (referencia)	Porcentaje de la ayuda desligada
Alemania	39.3	39.3	99%	100%	100%
Australia	1.6	1.6	--	100%	100%
Austria	0.1	0.1	100%	53%	100%
Bélgica	8.3	8.3	100%	100%	100%
Canadá	4.4	4.2	0%	67%	96%
Corea del Sur	2.4	2.0	--	0%	84%
Dinamarca	0.0	0.0	100%	--	--
España	108.4	88.0	59%	78%	81%
Estados Unidos	130.9	87.8	56%	58%	67%
Finlandia	0.8	0.8	100%	100%	100%
Francia	1.2	0.7	44%	65%	53%
Grecia	0.0	0.0	--	0%	17%
Irlanda	0.8	0.8	100%	100%	100%
Italia	8.5	1.3	85%	55%	16%
Japón	209.7	209.7	100%	100%	100%
Luxemburgo	1.7	1.7	100%	100%	100%
Noruega	1.2	1.2	100%	100%	100%
Nueva Zelanda	0.0	0.0	100%	100%	--
Países Bajos	1.2	1.2	6%	64%	95%
Portugal	0.0	0.0	100%	100%	100%
Reino Unido	1.9	1.9	--	100%	100%
Suecia	1.1	1.1	100%	100%	100%
Suiza	12.1	11.1	87%	84%	92%
<b>Total</b>	<b>536</b>	<b>463</b>	<b>86%</b>	<b>70%</b>	<b>86%</b>

Fuente: Creditor Reporting System (CAD-OCDE).

## ARMONIZACIÓN

**UNA POBRE COORDINACIÓN DE LA AYUDA** además de incrementar los costos tanto para los donantes como para el país socio, reduce significativamente su eficacia. La armonización de los procedimientos de entrega y la adopción de herramientas comunes contribuye a reducir la duplicación de esfuerzos y los costos de transacción en la gestión de la ayuda. La Declaración de París se centra en dos dimensiones de la ayuda para medir los niveles de armonización: el uso de disposiciones comunes dentro de los enfoques basados en programas (EP) y la realización conjunta por parte de los donantes de misiones y de estudios analíticos.

La ayuda es más eficaz cuando los donantes utilizan disposiciones comunes para gestionar y distribuir la ayuda sobre las bases de las prioridades del país socio. Un buen mecanismo de coordinación de la ayuda es aquel que tiene objetivos comunes e integra los intereses de las distintas partes. El Indicador 9 evalúa en qué grado los donantes trabajan conjuntamente –y con organizaciones y gobiernos asociados– midiendo qué porcentaje sobre el total de la ayuda se ejecuta con Enfoque basado en Programas (EP). En la práctica, hay muchos diferentes enfoques y modalidades que pueden ser adecuados, puesto que el uso de los EP y la armonización se llevan a cabo a distintos niveles.

**INDICADOR 9**  
Uso de disposiciones  
comunes

De una parte, el país socio es responsable de la definición de sus propios programas debiendo ser claros y adecuados al país (por ejemplo, la política del sector) y del establecimiento de un marco presupuestario único que recoja todos los recursos (tanto internos como externos). De otra parte, los donantes deben recurrir a los sistemas locales para el diseño y ejecución de los programas, su gestión financiera, seguimiento y evaluación. Por último, los países socios y donantes comparten la responsabilidad de coordinar y armonizar los procedimientos de los donantes. La meta para el 2010 es que dos tercios de los flujos de ayuda se proporcionen en el contexto de los enfoques basados en programas.

En el Perú, el 33% de la ayuda oficial total utilizó EP, siendo un salto importante respecto al 2007, pero aun por debajo de la meta esperada para el 2010. El Banco Mundial es el actor principal que determina este avance, por su participación alineada con los enfoques programáticos. Queda pendiente la reflexión entre el gobierno y los donantes en profundizar sobre las ventajas del EP en base a una coordinación más intensa a nivel sectorial.

	Enfoques programáticos (EP)			Total desembolsado (millones de USD) d	2005 (referencia)	2007 (referencia)	2010 (%) e = c / d
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques EP (millones de USD) b	Total (millones de USD) c = a + b				
	[Otros donantes]	0	0				
Alemania	0	3	4	31	26%	--	11%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	0	0	0	15	--	0%	0%
Banco Mundial	325	0	325	387	--	--	84%
Bélgica	0	0	0	16	57%	13%	0%
Canadá	0	1	1	12	--	--	12%
Corea del Sur	0	0	0	6	--	0%	0%
España	0	1	1	106	0%	0%	1%
Estados Unidos	0	0	0	90	1%	0%	0%
Finlandia	0	0	0	0	0%	--	0%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	4	0	4	4	--	--	95%
Fondo Mundial	0	0	0	23	--	63%	0%
Instituciones de la UE	0	8	8	28	25%	100%	29%
Italia	0	0	0	26	--	--	0%
Japón	0	0	0	254	37%	0%	0%
Naciones Unidas	3	1	3	30	0%	35%	11%
OEA	0	0	0	0	--	--	0%
OEI	0	0	0	1	--	--	0%
OIM	0	0	0	0	--	--	0%
Suecia	--	--	--	--	4%	--	--
Suiza	0	0	0	21	3%	43%	1%
<b>Total</b>	<b>332</b>	<b>14</b>	<b>346</b>	<b>1 055</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>33%</b>

CUADRO 9:  
¿Cuánta ayuda se basa en programas?

Una queja común de los países socios es la sobrecarga de trabajo que representa para ellos los excesivos requerimientos por parte de los donantes, sin tomar en consideración las limitaciones de recursos y personal a que están sometidos. En muchos casos, las autoridades del país deben invertir mucho tiempo atendiendo visitas y reuniones con funcionarios de países donantes y resolviendo numerosas peticiones. La Declaración de París reconoce que los donantes tienen la responsabilidad de garantizar que, en la medida de lo posible, las misiones y el trabajo de análisis se realicen conjuntamente, agrupando varios donantes en cada ocasión. La meta para el 2010 es que el 40% de las misiones de donantes sobre el terreno se lleven a cabo en forma conjunta.

INDICADOR 10a  
Misiones conjuntas

Para el año 2010, en Perú no se alcanzó la meta de la Declaración de París al solo coordinarse 19% del total de misiones conjuntas, con una disminución importante con respecto al 2007 (28%). De los 19 donantes, solamente cuatro (Alemania, BID, OEA y España) coordinaron sus misiones con otros donantes, mientras que nueve (Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Fondo Global, Japón, Suecia, Naciones Unidas, Estados Unidos y Banco Mundial), presentan muy poca coordinación entre las fuentes cooperantes para realizar misiones conjuntas. Cabe destacar que en este grupo se encuentran los dos principales donantes que venían demostrando una participación activa en los demás indicadores. Se hace evidente la necesidad de reforzar los espacios de coordinación entre el Gobierno y los cooperantes, además de construir bases estratégicas más sólidas. El uso de enfoques programáticos sigue siendo muy reducido, mientras que la coordinación de misiones avanza lentamente y los análisis comunes se estancan.

**CUADRO 10:**  
¿Cuántas misiones  
de donantes son  
coordinadas?

	Misiones de donantes coordinadas* (misiones) a	Total misiones de donantes (misiones) b	2005* (referencia)	2007* (referencia)	2010* (%) c = a / b
[Otros donantes]	0	0	--	--	--
Alemania	10	14	38%	31%	71%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	16	19	--	0%	84%
Banco Mundial	15	60	--	--	25%
Bélgica	1	7	0%	0%	14%
Canadá	2	25	--	33%	8%
Corea del Sur	0	0	--	0%	--
España	2	4	0%	--	50%
Estados Unidos	1	11	0%	0%	9%
Finlandia	0	0	0%	--	--
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	4	4	--	100%	100%
Fondo Mundial	0	3	0%	0%	0%
Instituciones de la UE	0	9	0%	100%	0%
Italia	0	0	--	--	--
Japón	0	2	0%	0%	0%
Naciones Unidas	11	45	31%	88%	24%
OEA	2	2	--	--	100%
OEI	0	0	--	--	--
OIM	0	0	--	--	--
Suecia	--	--	0%	--	--
Suiza	1	16	20%	0%	6%
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>221</b>	<b>11%</b>	<b>28%</b>	<b>19%</b>

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

**INDICADOR 10b**  
El trabajo analítico en  
conjunto.

El trabajo analítico son los ejercicios de análisis y asesoramiento necesarios para fortalecer el diálogo político y para desarrollar e implementar las estrategias de país. Esto incluye, entre otros, estudios del país o sector, estrategias, evaluaciones y documentos para debate. Conforme a la Declaración de París, los donantes deben llevar a cabo el trabajo analítico de forma conjunta cuando sea posible ya que esto ayuda a reducir los costos de transacción para las autoridades de los países socios, evita la duplicación de trabajo innecesario y ayuda a fomentar el entendimiento común. El Indicador 10b mide la proporción de trabajo analítico del país que se lleva a cabo en forma conjunta. La meta para 2010 es que el 66% del trabajo analítico del país se realice de manera conjunta.

No obstante la baja coordinación de las misiones conjuntas, la coordinación de los análisis aumentó al 43% para el 2010, una significativa mejora respecto al porcentaje del 2007 (15%), aunque aún por debajo de la meta propuesta. De los diecinueve donantes, nueve (Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Alemania, Fondo



Global, España, Suecia, Estados Unidos y Banco Mundial) demuestran labores analíticas más coordinadas, mientras que Naciones Unidas (24 – 40) y BID (2 – 12) tienen muy poco trabajo conjunto. Sería muy importante seguir fortaleciendo los espacios de coordinaciones como los Grupos Temáticos Sectoriales (GTS), que tenga entre sus funciones organizar y promover las misiones conjuntas que incluya al sector gubernamental. Al respecto, el Estado peruano viene promoviendo distintos mecanismos de coordinación y diálogo. Entre ellos, los Grupos Temáticos Sectoriales servirán para racionalizar y coordinar los estudios analíticos por tema.

**CUADRO 11:**  
¿En qué medida es coordinado el análisis nacional?

	Labor analítica de donantes coordinado* (unidades) a	Total Labor analítica de donantes (unidades) b	2005* (referencia)	2007* (referencia)	2010* (%) c = a / b
[Otros donantes]	0	0	--	--	--
Alemania	3	3	100%	100%	100%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	2	12	--	13%	17%
Banco Mundial	6	9	--	--	67%
Bélgica	2	2	0%	--	100%
Canadá	2	6	--	2%	33%
Corea del Sur	0	0	--	0%	--
España	5	6	0%	--	83%
Estados Unidos	2	5	11%	50%	40%
Finlandia	0	0	--	--	--
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [Fondo]	1	1	--	100%	100%
Fondo Mundial	1	1	--	0%	100%
Instituciones de la UE	1	1	100%	100%	100%
Italia	0	0	--	--	--
Japón	0	0	--	0%	--
Naciones Unidas	18	30	28%	54%	60%
OEA	0	0	--	--	--
OEI	0	0	--	--	--
OIM	6	10	--	--	60%
Suecia	--	--	--	--	--
Suiza	2	2	100%	--	100%
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>88</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>	<b>43%</b>

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

## FRAGMENTACIÓN

Un último elemento relativo a la armonización, no medido por los indicadores de la Declaración de París, es la fragmentación de la ayuda. La ayuda está fragmentada cuando se brinda mediante pequeñas intervenciones, con presupuestos limitados, por parte de muchos donantes. La fragmentación genera altos costos de transacción, complica la gestión eficaz del desarrollo por parte del país y duplica el trabajo de los donantes.

Según los datos de la OCDE hay un aumento de la fragmentación de la ayuda en el Perú. Hay un incremento de la cantidad de donantes, pasando de un promedio de 11.6 por sector en 2005 a 13.6 para el 2009, Los sectores en donde hay una mayor proliferación de donantes son: Educación, Salud Reproductiva, Infraestructura económica y medioambiente. Llama la atención que la Agricultura es el único sector que reduce donantes (OECD, 2011b). ■

## GESTION PARA OBTENER RESULTADOS

### INDICADOR 11

¿Los países tienen marcos de monitoreo basados en los resultados?

**TANTO LOS PAÍSES DONANTES COMO LOS PAÍSES SOCIOS** deben gestionar los recursos de acuerdo a resultados bien definidos, medir los avances de progreso y utilizar la información recabada para mejorar la toma de decisiones y el desempeño. Ello implica el fortalecimiento de las capacidades para emprender dicha gestión y aumentar la exigencia basada en los resultados. Se espera que los países desarrollen marcos de evaluación del desempeño más eficaces, mientras que los donantes, se comprometen a usarlos y abstenerse de requerir la presentación de informes adicionales.

El Indicador 11 evalúa la calidad de los marcos de monitoreo basado en resultados del país. Concretamente, considera la calidad de la información generada, el acceso de los distintos actores de desarrollo a esa información y en qué medida dicha información es utilizada por los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. El Banco Mundial, a partir de la información presentada por el gobierno, ha calificado la calidad de ese marco de monitoreo con una puntuación que va desde A (máxima puntuación) a E (de mínima puntuación). El objetivo global de la Declaración de París para el 2010 es reducir en un tercio el porcentaje de países que no tienen marcos de evaluación del desempeño transparentes y sometidos a monitoreo (es decir, que tengan una puntuación inferior a B).

Al igual que la apropiación, este indicador se mide con datos del informe sobre la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial y se le asignó la puntuación C, dado que su sistema y marco de monitoreo y evaluación (M&E) se encuentra en la fase de implementación. Además no están claros los roles y las funciones de las instituciones y su contribución a los objetivos y a la alimentación del sistema de monitoreo.

Un aspecto fundamental que enriquecerá la gestión orientada a resultados será la implementación del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos de CINR oficial, el cual ya ha sido diseñado y se encuentra en etapa de pruebas. De forma complementaria se cuenta con un Plan de Fortalecimiento de Capacidades 2010-2011, que busca generar capacidades para la adecuada formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional en los gobiernos regionales. ■

## RESPONSABILIDAD MUTUA

### INDICADOR 12

Responsabilidad mutua

**PARA QUE LA AYUDA SEA EFICAZ** se requieren mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas en todos los niveles. Los donantes y los gobiernos de los países socios deben ser responsables ante sus ciudadanos y entre ellos en materia de eficacia de la ayuda.

El Indicador 12 analiza si existe un mecanismo en el país para la evaluación mutua de los avances en los compromisos de cooperación que surjan de la Declaración de París, o bien de los planes locales y las metas de la eficacia de la ayuda. Para que se considere existente dicho mecanismo, tres criterios deben cumplirse: (1) la existencia de una política o estrategia sobre ayuda; (2) metas específicas de eficacia de la ayuda a nivel de país, tanto para el país socio como para los donantes y (3) una evaluación sobre esas metas, realizada en los dos últimos años por los donantes y el país y debatida en un foro amplio y abierto. La meta de 2010 es que todos los países socios tengan establecidas revisiones de evaluación mutua que siguen estos criterios.

A pesar de que de acuerdo a la encuesta de monitoreo, en Perú se cumplen los criterios para considerar la existencia del citado mecanismo, el gobierno reporta que no hay un mecanismo común de evaluación conjunta dirigida específicamente para evaluarla eficiencia y eficacia de la ayuda. Se han realizado algunos ejercicios bilaterales y se ha discutido en algunos mecanismos de coordinación como en el Foro de Cooperantes y el Comité de Coordinación multisectorial y los GTS. De acuerdo al gobierno peruano, se sigue perfeccionando el procedimiento de recopilación de información de las intervenciones programadas y ejecutadas con financiamiento de la CINR, presentada por las entidades públicas y privadas (ONGD y ENIEX) a través de la Declaración Anual, así como de la Matriz Integrada de Proyectos de Cooperación Internacional – MIPCI, a través de la cual las fuentes cooperantes registran su cooperación programada y desembolsada que permite

contar con información oportuna y actualizada sobre la cooperación oficial. Finalmente, el estado peruano viene avanzando en su compromiso con la transparencia de la CINR en el país, la cual incluye distintas herramientas y espacios como los Mapas de la Cooperación Internacional publicados en la página web de la APCI. A pesar de que en los últimos años se han consolidado los mecanismos de coordinación entre las fuentes cooperantes y el Gobierno, se percibe la necesidad de llevar evaluaciones conjuntas sobre la eficacia de la ayuda. Por último, son escasos los espacios de participación de la sociedad civil promovidos desde el Gobierno, que permitan impulsar el logro de los compromisos en materia de eficacia de la ayuda, no existen espacios institucionalizados que incorpore a las fuentes cooperantes, el gobierno y la sociedad civil y, que incluya también al sector académico. ■

## NOTAS

La información cuantitativa presentada en este capítulo proviene de los datos suministrados por los coordinadores nacionales a 31 de julio de 2011, tras un proceso de validación de la información realizada por los distintos actores de desarrollo del país. No ha sido posible modificar o corregir cualquier información recibida después de esa fecha.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

## REFERENCIAS

OECD (2011a) DAC Statistics <http://stats.oecd.org/Index.aspx>.

OECD (2011b), Country aid fragmentation tables. Pilot analysis of aid fragmentation at the partner country level drawing on evidence sourced from the OECD-DAC Creditor Reporting System. WP-EFF Task Team on Division of Labour and Complementarity, OCDE, París.

OECD (de próxima aparición), OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-country Fragmentation of Aid, [http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en\\_2649\\_33721\\_46022446\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_33721_46022446_1_1_1_1,00.html).

World Development Indicators, The World Bank Group, 2011. Disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator>, consultados el 23 de mayo de 2011.

