

INTRODUCCIÓN

CON UNA POBLACIÓN DE 28 MILLONES, Perú tiene en 2006 un Ingreso Nacional Bruto (INB) en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de 6.080 dólares estadounidenses per cápita. En 2005 y 2006, el crecimiento interanual del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita alcanzó un 6,4% y un 8,0% respectivamente. Dentro de una persistente desigualdad social, un 10,5% de la población se encontraba en 2003 por debajo del umbral de pobreza internacional de 1 dólar diario y el 30,6% ganaba menos de dos dólares diarios, según Naciones Unidas. Con respecto a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (ODM) y según Naciones Unidas, Perú está avanzando hacia la reducción de la enseñanza primaria universal y la igualdad de género, pero necesita reforzar sus esfuerzos en la erradicación de la pobreza y la reducción de la mortalidad infantil. Tras adherir a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en julio de 2006, Perú recibió en 2006 una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta de 468 millones, un 1% menos que en 2004. En el mismo periodo, la participación

DIMENSIONES	2007	PROBLEMAS	MEDIDAS PRIORITARIAS
Apropiación	Moderada	No existe una estrategia de desarrollo consolidada y el liderazgo del Gobierno está fragmentado	Implementar la PNCTI de forma consistente y acumular experiencias para una futura estrategia más integral adaptada al contexto nacional
Alineación	Moderada	Avances aún insuficientes en la mayoría de los indicadores	Reforzar la interlocución entre la APCI y los donantes de menor peso. Asegurar la vinculación de la captura de datos de la APCI con los registros nacionales
Armonización	Baja	El uso de enfoques programáticos es muy limitado	Apostar con mayor decisión por los fondos canasta a nivel sectorial con mayor implicación de los ministerios
Gestión orientada a resultados	Baja	Avances aún incipientes en la orientación a resultados de las políticas públicas	Identificar más claramente las sinergias entre la construcción del sistema nacional de evaluación y la ayuda
Responsabilidad mutua	Baja	No existe un mecanismo de mutua rendición de cuentas	Profundizar el debate sobre las responsabilidades del Gobierno y los donantes en la implementación de la Declaración de París en el contexto nacional

PRESENTACIÓN

Recuadro 43.1:

Problemas y medidas prioritarias

de la AOD neta en el INB se redujo del 0,7% (2004) al 0,5% (2006), por lo que Perú es uno de los seis países encuestados menos dependientes de la ayuda. Los donantes más importantes son Estados Unidos, España y Japón que aportaron un 59% de la ayuda registrada en la presente encuesta y que, con las informaciones obtenidas de nueve de los 15 donantes más relevantes, cubre un 74% del total de la AOD desembolsada en 2006.

Como reflejo de una coordinación aún incipiente entre el Gobierno y los donantes, el informe de país no se realizó de forma conjunta, por lo que sólo se tuvo acceso a la perspectiva del país socio sobre los avances en la aplicación de la Declaración de París en Perú. ■

APROPIACIÓN

INDICADOR 1

¿Los países poseen estrategias de desarrollo operativas?

LA AYUDA AL DESARROLLO ALCANZA SU MAYOR EFICACIA CUANDO se integra en un enfoque de desarrollo dirigido por el propio país socio. Por el contrario, si las políticas y enfoques son diseñados e implementados por los donantes, la ayuda es menos eficaz. En el marco de la Declaración de París, la apropiación se refiere específicamente a las capacidades de un país socio de liderar efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo y de coordinar los esfuerzos de los actores de la cooperación en su contexto nacional.

La Declaración de París propone una serie de dimensiones para entender la apropiación. El indicador 1, en el contexto del Informe sobre la Eficacia de la Ayuda (IEA) del Banco Mundial como seguimiento de la implementación de los Marcos Integrales del Desarrollo (MID), proporciona un primer acercamiento a la apropiación nacional. En este contexto, una estrategia de desarrollo operativa se define como una estrategia nacional fundada en una visión a largo plazo que dirige los gastos públicos de un país y se traduce en programas operativos, priorizados y orientados a resultados. Se valora el desempeño de los países socios en una escala alfabética de cinco niveles, de E (ausencia de una estrategia de desarrollo) a A (el país tiene una estrategia de desarrollo completamente desarrollada). La Declaración de París establece como meta que en 2010 exista una estrategia de desarrollo con un nivel B o A en al menos el 75% de los países socios.

Sin embargo, esta valoración por país se realiza exclusivamente en los países seleccionados para recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), a los que no pertenece Perú. La planificación del desarrollo se encuentra aún en una fase incipiente que se inició con el diseño de la Política Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-06 que establece tres prioridades: la inversión en capital humano y social de grupos vulnerables que se centra en la protección integral de los menores de tres años, el incremento de los ingresos y el empleo de la población pobre que busca generar y mantener la infraestructura productiva y la protección de los grupos especialmente vulnerables. Sin embargo, la traducción de esta política en estrategias regionales y sectoriales ha sido fragmentada (existen algunos avances en el desarrollo rural), lo que ha limitado la asignación presupuestaria y el seguimiento de sus resultados relacionados principalmente con la reducción de la pobreza, la enseñanza primaria, la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna (ODM 1, 2, 4 y 5). Cabe destacar que la aplicación de estas directrices se enfrenta tanto a la inoperatividad del Consejo Nacional de Planificación, creado en 2002, como a la limitada presencia del Gobierno central en las regiones pobres, donde,

a su vez, se centran las actividades de los donantes. Finalmente, las múltiples iniciativas y documentos estratégicos existentes (como el Acuerdo Nacional de 2002 y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de 2006) no se han integrado eficazmente bajo el paraguas de una estrategia nacional operativa.

La adhesión de Perú a la Declaración de París en julio de 2006 y su participación en la encuesta del mismo año impulsaron la coordinación de la ayuda por parte del Gobierno, bajo el liderazgo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), creada en 2002. Los primeros pasos hacia la implementación de la Declaración de París se dieron en el Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2007-2008 (PLANCINR), que representa un hito en la apropiación más proactiva por parte del ejecutivo peruano con respecto a la coordinación de una ayuda caracterizada por una gran dispersión. Dentro de una apuesta por la complementariedad de los recursos externos con los esfuerzos nacionales, el PLANCINR prevé orientar las actividades de los donantes hacia la seguridad humana, el desarrollo institucional, el desarrollo humano y la competitividad sostenible, poniendo énfasis en el apoyo a las capacidades nacionales. En este último ámbito, se presentó en 2006 la Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) que identifica como sectores prioritarios el acceso al agua potable y la competitividad económica de la población más pobre. Ambos documentos se fundamentan en el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SNDCINR) que, creado en 2006, se propone mejorar, aún con escasos avances, la articulación entre los múltiples actores públicos y privados peruanos que participan en la gestión de la AOD. Específicamente, el amplio y creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como canales y ejecutoras de la ayuda oficial aún no se refleja nítidamente en su participación en las políticas nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

La coordinación de los donantes requiere aún mayores esfuerzos a nivel operativo. En 2005, se estableció el Foro de Coordinación de Fuentes Cooperantes liderado por la APCI que se reúne de forma irregular, aún teniendo una buena capacidad de convocatoria, como demostró la última sesión tras el seísmo del 15 agosto de 2007. Careciendo de planes consistentes, la coordinación a nivel sectorial es aún incipiente y los ministerios correspondientes no están implicados de forma activa en las distintas mesas sectoriales en diferentes grados de consolidación (educación básica, género, gobernanza, agua y medio ambiente).

Con vistas a 2010, una implementación consecuente del PLANCINR y de la PNCTI puede favorecer el impulso de una mejor coordinación y articulación institucional con los diferentes ministerios, organismos subnacionales y OSC en el marco del SNDCINR. Asimismo, puede proporcionar un aprendizaje valioso para una actualización operativa de las estrategias de lucha contra la pobreza, especialmente con respecto a su vinculación presupuestaria y la orientación a resultados. La cooperación Sur-Sur, prioridad del Gobierno peruano, puede dar lugar a un conocimiento de los procesos de apropiación en otros países con características similares a las peruanas, especialmente en el contexto latinoamericano. Por último, los donantes se siguen enfrentando a importantes retos para garantizar la complementariedad de sus esfuerzos con las capacidades nacionales, más allá de la propia coordinación y la interlocución bilateral, para lo que es necesario reforzar el diálogo de políticas y consolidar los espacios de coordinación de forma conjunta con el Gobierno. ■

ALINEACIÓN

PARA ALCANZAR UNA MAYOR EFICACIA, la ayuda debe estar alineada con las estrategias y planes de desarrollo del país socio, utilizando los sistemas nacionales de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP), cuyas capacidades deben reforzarse de forma conjunta con los países socios.

Los indicadores 2 a 8 de la Declaración de París valoran diferentes dimensiones de la alineación, cuyos resultados arrojan avances favorables para Perú, aunque en su mayoría aún insuficientes para garantizar que alcanzará las metas de 2010.

CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES FIABLES

INDICADOR 2a

¿Cuál es el grado de fiabilidad de los sistemas nacionales de GFP?

Si los países cuentan con sistemas fiables de GFP, los donantes tienen importantes incentivos para utilizarlos para la entrega y la gestión de la ayuda, promoviendo una alineación más próxima a las estrategias nacionales de desarrollo y mejorando la eficacia de la ayuda. El indicador 2a de la Declaración de París mide el grado en que los países socios tienen sistemas de GFP en línea con las buenas prácticas ampliamente reconocidas o están realizando programas de reforma para establecer sistemas de GFP fiables. La valoración de este indicador se basa en la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Sus cuatro criterios se centran en un presupuesto completo y fidedigno vinculado a las prioridades en materia de políticas; un sistema eficaz de gestión de las finanzas que asegure la implementación del presupuesto según las previsiones y de una manera controlada y predecible; informes fiscales oportunos y precisos, incluyendo cuentas públicas oportunas y auditadas; además de arreglos eficaces para el seguimiento.

Esta evaluación sólo se realiza en los países seleccionados para la AIF, por lo que no se cuenta con datos del Banco Mundial sobre el sistema nacional de GFP de Perú. En el marco de la Ley de Responsabilidad y de Transparencia fiscal, aprobada en 2003, la GFP peruana se centra especialmente en la estabilidad macroeconómica y fiscal a medio plazo, plasmada en un Marco Macroeconómico Multianual elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), base para la elaboración de las Leyes anuales de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero. El seguimiento se realiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF, implementado en 1999. Este registro único informa a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, a la Dirección General de Tesoro Público y a la Contaduría Pública de la Nación. Por otra parte, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), creado en 2000, certifica la calidad de los proyectos de inversión pública. Sin que se reporten reformas implementadas o previstas, aún existen desafíos en la implementación completa del sistema de GFP, en particular en materia de integración de los organismos subnacionales.

INDICADOR 2b

¿Cuál es el grado de fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamiento?

La fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamiento representa otro aspecto central para crear un marco adecuado para la alineación de la ayuda internacional con las estrategias nacionales de desarrollo.

La Joint Venture para las Adquisiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha diseñado una metodología, basada en buenas prácticas, para la evaluación por parte de los países socios de sus propios sistemas nacionales de aprovisionamiento. En la fase piloto que genera datos para esta encuesta, ha participado un grupo de 12 países socios, entre

los que no se encuentra Perú. No obstante, el informe de país señala que Perú cuenta con normativas plenamente desarrolladas basadas en la Ley de Contrataciones y de Adquisiciones del Estado de 1998 y supervisadas por el Consejo Superior de Contrataciones del Estado, establecido el mismo año. En 2005, se creó un sistema electrónico de aprovisionamiento, disponible en Internet, que permite realizar los procedimientos de contratación pública e informa sobre las licitaciones y contratos realizados. Desde la encuesta de 2006, se está avanzando en la introducción de nuevas modalidades de contratación, la formación del funcionariado y la clasificación de bienes y servicios en base al catálogo de Naciones Unidas. Cabe destacar que la apuesta del Gobierno por mejorar su sistema de aprovisionamiento responde esencialmente a las dinámicas de los diferentes acuerdos de integración económica firmados o en proceso de negociación. Con apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, el ejecutivo está realizando un estudio de su sistema de aprovisionamiento basado en los indicadores de la Joint Venture del CAD, lo que abre perspectivas sumamente favorables para aumentar la alineación de los flujos de la ayuda en este sistema nacional.

ALINEACIÓN DE LA AYUDA CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

La información completa y transparente sobre los flujos de ayuda, y el modo en que se emplea, es una vía importante para asegurarse de que los donantes alineen su ayuda con las prioridades nacionales de desarrollo. El indicador 3 de la Declaración de París mide el porcentaje de los flujos de ayuda para el sector gubernamental reflejado en los presupuestos nacionales, lo que implícitamente valora tanto el realismo presupuestario del Gobierno como la buena voluntad y la capacidad de los donantes para proporcionar la información oportuna.

El cuadro 43.1 refleja las estimaciones presupuestarias del Gobierno peruano sobre los flujos de AOD para el año civil 2007 como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector gubernamental en el mismo periodo.

	Estimaciones presupuestarias del Gobierno del flujo de ayuda para 2007 (millones de USD)	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en 2007 (millones de USD)	2007*	
			2005 (referencia)	2007*
	a	b	c = a / b	c = b / a
Alemania	19	--	32%	--
Banco Interamericano de Desarrollo	2	2	--	83%
Bélgica	1	6	23%	19%
Canadá	4	--	--	--
Comisión Europea	28	24	69%	86%
Corea	0	9	--	1%
España	1	36	0%	3%
Estados Unidos de América	5	75	13%	7%
Finlandia	0	--	0%	--
FIDA	0	6	--	0%
Fondo Mundial	0	0	--	--
Japón	143	149	91%	96%
Naciones Unidas	1	18	21%	4%
Suecia	0	--	79%	--
Suiza	1	1	5%	53%
Ratio medio de los donantes			33%	35%
Total	205	326	46%	63%

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

INDICADOR 3

CUADRO 43.1:

¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del Gobierno?

La referencia de base de 2005 indica que sólo un 46% de la ayuda se registró en el presupuesto nacional originalmente aprobado, el cuarto peor dato de toda la encuesta. Como refleja la tercera columna del cuadro 43.1, hubo una subestimación generalizada con respecto a todos los donantes y sólo en tres casos (de un total de 11) la proporción de la ayuda desembolsada en el presupuesto nacional superó el 33%.

La Declaración de París establece como meta reducir hasta 2010 a la mitad el porcentaje de la ayuda no registrada en el presupuesto, debiendo alcanzar en todo caso al menos un 85%. En el caso peruano, dentro de dos años se deberá contar con un 85% de la ayuda registrada (ya que reduciendo la diferencia de 2006 a la mitad sólo se llegaría al 73%).

En la encuesta de 2007, la proporción de la ayuda registrada en el presupuesto (205 millones de dólares) se ha incrementado al 63% de la ayuda desembolsada (326 millones de dólares) por nueve donantes. Este dato favorable se debe principalmente a la estimación oportuna con respecto a dos donantes de mayor peso, mientras persisten las diferencias entre el resto de las fuentes de financiación internacional. El informe de país del Gobierno peruano explica esta mejora por el incipiente uso del apoyo presupuestario por parte de algunos donantes (véase indicador 9) y señala que, para avanzar hacia la meta de 2010, será necesario impulsar la comunicación y el registro de la ayuda no directamente ejecutada por el Estado, además de disminuir los retrasos aún significativos de los desembolsos de los donantes. Así, el Gobierno y los donantes deben reforzar esta tendencia favorable creando mecanismos y canales oportunos que mejoren la transmisión de la información, para lo donde la progresiva interacción de la APCI con los registros nacionales puede ser clave.

APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

INDICADOR 4

Las restricciones en las capacidades de los países socios constituyen desafíos principales para mejorar la captura, la coordinación y el uso de la ayuda. La Declaración de París solicita a los donantes que aporten una asistencia técnica coordinada con las estrategias del país para reforzar las capacidades como respuesta directa a las necesidades del país socio. Medido por el indicador 4, hasta 2010, el 50% de la cooperación técnica debe realizarse de esta forma.

CUADRO 43.2:

¿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
	a	b	c = a / b	
Alemania	18	20	68%	92%
Banco Interamericano de Desarrollo	4	5	--	84%
Bélgica	12	12	29%	100%
Canadá	2	9	--	26%
Comisión Europea	22	24	0%	92%
Corea	3	3	--	100%
España	0	46	0%	1%
Estados Unidos de América	48	61	2%	80%
Finlandia	--	--	0%	--
FIDA	0	0	--	100%
Fondo Mundial	--	--	--	--
Japón	6	6	3%	100%
Naciones Unidas	18	20	0%	91%
Suecia	--	--	4%	--
Suiza	0	0	6%	0%
Total	135	206	5%	66%

Un 5% de la cooperación técnica estuvo coordinada con los programas nacionales en 2005, lo que representa el segundo peor porcentaje de la encuesta de 2006.

En 2007, la proporción de asistencia técnica coordinada mejoró espectacularmente hasta alcanzar el 66%, con lo que Perú ya ha cumplido la meta establecida (véase cuadro 43.1). Del total de 206 millones de dólares invertidos en cooperación técnica, unos 135 millones estuvieron alineados con los programas nacionales. El informe de país explica este incremento sustancial por el aumento de la coordinación sectorial bajo el paraguas de la PNCTI, los avances en las comisiones bilaterales para planificar y programar una asistencia técnica basada en la demanda y el incipiente uso de las fondos canasta, establecidas hasta el momento sólo para el apoyo a la Defensoría del Pueblo (desde 2006). En este sentido, Perú podrá consolidar el buen resultado obtenido en esta encuesta reforzando los mecanismos de coordinación, especialmente de las mesas sectoriales, que debería avanzar hacia una alineación consistente de la ayuda con los esfuerzos del Gobierno peruano para impulsar la modernización y profesionalización de la administración pública en el conjunto de sus responsabilidades.

UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

La Declaración de París invita a los donantes a incrementar la canalización de su ayuda al sector gubernamental a través de los sistemas nacionales de GFP y de aprovisionamiento, cuya calidad miden los indicadores 2a y 2b. Los indicadores 5a y 5b valoran el grado de utilización real de estos dos sistemas, desglosados en el caso del GFP en sus tres componentes (ejecución del presupuesto, informes financieros y auditoría).

Ya que Perú no cuenta con una puntuación del CPIA, ni ha participado en la autoevaluación de su sistema de aprovisionamiento, no existen objetivos oficiales para el aumento de la utilización de los sistemas nacionales de gestión financiera. Entre las encuestas de 2005 y 2007, la proporción de ayuda de donantes canalizada a través de los sistemas de GFP (indicador 5a) aumentó ligeramente del 43% al 45% (véase cuadro 43.3). Sin embargo,

INDICADOR 5

CUADRO 43.3:

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

	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de USD) a	Gestión de las finanzas públicas					Aprovisionamiento		
		Ejecución del presupuesto (millones de USD) b	Informes financieros (millones de USD) c	Auditoría (millones de USD) d	2005	2007	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD) e	2005	2007
					(referencia)	avg (b,c,d) / a		(referencia)	e / a
Alemania	--	--	--	--	63%	--	12	63%	--
Banco Interamericano de Desarrollo	2	1	0	0	--	17%	0	--	0%
Bélgica	6	0	0	0	30%	0%	0	45%	0%
Canadá	--	0	0	0	--	--	--	--	--
Comisión Europea	24	7	7	5	25%	27%	7	39%	30%
Corea	9	0	0	0	--	0%	0	--	0%
España	36	0	0	0	20%	0%	0	3%	1%
Estados Unidos de América	75	4	4	4	4%	5%	4	4%	5%
Finlandia	--	--	--	--	0%	--	--	0%	--
FIDA	6	--	--	--	--	--	6	--	100%
Fondo Mundial	0	--	--	--	--	--	--	--	--
Japón	149	134	134	134	93%	90%	134	93%	90%
Naciones Unidas	18	--	--	2	1%	--	2	0%	10%
Suecia	--	--	--	--	5%	--	--	8%	--
Suiza	1	1	1	1	2%	54%	1	2%	54%
Total	326	146	145	145	43%	45%	165	44%	51%

este dato refleja principalmente el amplio uso de todos los componentes de la GFP por el donante con mayor peso en el sector gubernamental. El informe de país atribuye la mejora de este indicador a la creciente alineación de la ayuda con los ciclos de proyectos del SNIP, recomendación de la encuesta anterior.

En paralelo a la mejora registrada en el uso de los sistemas de GFP, la canalización de la ayuda de los donantes a través de los sistemas de aprovisionamiento (indicador 5b) se incrementó del 44% al 51% entre 2005 y 2007. Los avances en el sistema de contrataciones del Estado peruano, impulsados por los acuerdos de integración económica, crean un entorno favorable para aumentar la alineación con los procedimientos nacionales, que se puede ver reforzada por la futura aplicación de los indicadores del CAD.

EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

INDICADOR 6

La Declaración de París insta a los donantes a evitar, en la medida de lo posible, la creación de estructuras de ejecución paralelas (PIU, por su sigla en inglés), que pueden socavar las capacidades propias del país socio, distorsionar los salarios y en general dificultar la rendición de cuentas a nivel nacional. El indicador 6 mide el número de estas dependencias paralelas que, como reflejo de la creciente mejora de las capacidades nacionales, deberá reducirse en dos tercios hasta 2010.

CUADRO 43.4:

¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

	2005 (referencia)	2007 (unidades)
Alemania	0	0
Banco Interamericano de Desarrollo	--	48
Bélgica	8	0
Canadá	--	--
Comisión Europea	4	0
Corea	--	0
España	29	25
Estados Unidos de América	1	3
Finlandia	0	--
FIIDA	--	--
Fondo Mundial	0	--
Japón	0	0
Naciones Unidas	8	3
Suecia	0	--
Suiza	5	0
Total	55	79

Para Perú, la referencia de 2005 indicó la presencia de 55 PIU, de las que 29 correspondieron a un único donante. La encuesta anterior destacó, como causas principales, la ubicación geográfica de parte de la ayuda en zonas con escasa presencia gubernamental y la reducida capacidad de ejecución de las dependencias oficiales. En 2007, el número de dependencias paralelas aumenta de forma notable hasta 79, quedando Perú lejos de la meta de 2010 (máximo de 18 PIUs). Prácticamente todas las PIU registradas en 2007

fueron mantenidas por dos donantes, más de dos tercios de los donantes no cuentan con ninguna dependencia paralela y el informe de país pone de manifiesto la escasa voluntad de los donantes de reducir sus estructuras de ejecución. La persistencia del número de PIU requiere una atención más específica de los donantes para identificar las oportunidades de traspaso de sus dependencias a los ministerios.

SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

INDICADOR 7

Con el fin de optimizar la asignación de los ingresos y recursos de la ayuda, el Gobierno nacional necesita poder planificar a medio y largo plazo los flujos de ayuda. La Declaración de París insta a los donantes a proporcionar compromisos indicativos fiables dentro de un marco multianual y a desembolsar la ayuda de forma oportuna y predecible. El indicador 7 valora la predictibilidad de la ayuda para el sector gubernamental en un año natural, medido a través de la proporción de los desembolsos programados (según informes de los donantes) registrados como tales por el Gobierno en las cuentas nacionales.

El cuadro 43.5 contempla la predictibilidad desde dos ángulos diferentes de la combinación de capacidades entre los donantes y el Gobierno: primero, para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado y, segundo, para registrar oportunamente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En 2010, se prevé reducir a la mitad la brecha de predictibilidad en ambos ángulos.

La encuesta de 2005 establece como referencia para Perú que el 48% de los desembolsos programados fueron finalmente registrados en las cuentas nacionales, predictibilidad ligeramente superior a la media de los países encuestados. Se debió principalmente al registro oficial fragmentado de la mayor parte de las fuentes de la ayuda, a pesar de que los donantes realizaron los desembolsos previstos de forma prácticamente completa.

CUADRO 43.5:

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

	Desembolsos registrados por el Gobierno en 2007 (millones de USD) a	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en 2007 (millones de USD) b	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en 2007 (millones de USD) (referencia) c	2005 (referencia)		2007*	
				c = a / b	c = b / a	c = a / b	c = b / a
Alemania	19	25	--	75%		77%	
Banco Interamericano de Desarrollo	2	2	2	--			87%
Bélgica	1	11	6	18%		11%	
Canadá	4	12	--	--		35%	
Comisión Europea	28	24	24	67%			86%
Corea	0	5	9	--		2%	
España	1	--	36	0%		--	
Estados Unidos de América	5	80	75	12%		7%	
Finlandia	0	--	--	0%		--	
FIDA	0	6	6	--		0%	
Fondo Mundial	0	--	0	--		--	
Japón	143	149	149	91%		96%	
Naciones Unidas	1	21	18	27%		4%	
Suecia	0	--	--	28%		--	
Suiza	1	1	1	4%		57%	
Ratio medio de los donantes	--	--	--	32%		42%	
Total	205	334	326	48%		61%	

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

Los datos de 2007 reflejan un incremento de la predictibilidad global del 48% al 61%, con lo que Perú se encuentra a medio camino de alcanzar la meta de 2010 (74%). Se mantiene la buena proyección de los donantes y el Gobierno registra con mayor exactitud los desembolsos realizados, especialmente los de los donantes más relevantes para el sector gubernamental. Ello refleja la mejora de las capacidades de la APCI en la interlocución de los donantes, aunque con vistas al futuro sería deseable que la información de los desembolsos se integre en los demás registros nacionales, especialmente con el SIAF. En esta dinámica, los donantes aún necesitan mejorar la comunicación oportuna de sus desembolsos para poder alcanzar el objetivo de 2010.

AYUDA NO CONDICIONADA

La ayuda no condicionada supone un aspecto crucial para la eficacia, ya que mejora la adaptación de la misma a las prioridades nacionales y puede reducir los costes de transacción. Según el cuestionario del CAD, la proporción de ayuda no condicionada aumentó del 63% (2005) al 74% (2006), por lo que Perú ya ha alcanzado la meta de 2010. En 2006, 11 de los 16 donantes bilaterales que respondieron al cuestionario sólo suministraron ayuda no condicionada, lo que puede crear incentivos adicionales para que los demás donantes mejoren la desvinculación de la ayuda. ■

INDICADOR 8

¿Cuál es la proporción de ayuda no condicionada?

ARMONIZACIÓN

EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN EN PERÚ aún es incipiente, reflejando nítidamente la necesidad de reforzar los espacios de coordinación entre el Gobierno y los donantes, 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. Una de las características destacadas de la aplicación de la Declaración de París en Perú es que, a pesar de los obstáculos de armonización, los flujos de ayuda se están alineando progresivamente, lo que puede crear un entorno favorable para una apuesta más decidida por los procedimientos comunes bajo el liderazgo del Gobierno.

UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

INDICADOR 9

La eficacia de la ayuda puede aumentar de forma notable con un mecanismo de coordinación de los donantes adecuado, basado en objetivos comunes e integrado en un marco que concilie los intereses de forma constructiva, para lo que los enfoques programáticos (PBA, por su sigla en inglés) son un modelo efectivo. El indicador 9 de la Declaración de París mide la proporción de la ayuda total canalizada a través de los PBA, que deben integrar los siguientes cuatro criterios reforzados para la encuesta de 2007: el liderazgo del país socio; un único programa completo y un marco presupuestario; un proceso formal para la coordinación y armonización de los donantes y la utilización de sistemas nacionales.

La referencia de base de 2005 para Perú indicó que sólo un 16% de la ayuda oficial total utilizó PBA, lo que representó el cuarto porcentaje más bajo de la encuesta. Aún así, este resultado se basó en una interpretación imprecisa de los criterios (se excluyeron los procedimientos comunes de la definición de los PBA), por lo que el porcentaje real fue bastante menor. Debido a la correcta aplicación de los criterios en la encuesta de 2007, este dato se ajusta a un 12%, que se nutre del apoyo presupuestario general y de los únicos fondos canasta existentes (apoyo a la Defensoría del Pueblo).

CUADRO 43.6:
¿Cuánta ayuda
se basa en programas?

	Enfoques programáticos (PBA)			Total desembolsado (millones de USD) d	2005 (referencia)	2007
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques PBA (millones de USD) b	Total (millones de USD) c = a + b			
Alemania	1	--	1	--	26%	--
Banco Interamericano de Desarrollo	0	0	0	5	--	0%
Bélgica	0	2	2	13	57%	13%
Canadá	2	--	2	--	--	--
Comisión Europea	24	--	24	24	25%	100%
Corea	0	0	0	9	--	0%
España	0	0	0	75	0%	0%
Estados Unidos de América	0	0	0	79	1%	0%
Finlandia	--	--	--	--	0%	--
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	--	--	--	6	--	--
Fondo Mundial	0	12	12	20	--	63%
Japón	0	0	0	149	37%	0%
Naciones Unidas	8	1	9	25	0%	35%
Suecia	--	--	--	--	4%	--
Suiza	0	1	1	1	3%	43%
Total	34	15	50	407	16%	12%

La meta de 2010, según la que un 66% de la ayuda debe canalizarse a través de PBA, no es un objetivo viable para Perú en estos momentos. El empleo aún escaso de los enfoques programáticos sigue suponiendo un desafío para la eficacia de la ayuda, ya que no permite reducir los costes de transacción y vincular la coordinación de la ayuda con la alineación a los sistemas y políticas nacionales. Ambos aspectos requieren que el Gobierno y los donantes reflexionen en profundidad sobre las ventajas de los PBA en base a una coordinación más intensa a nivel sectorial. La promoción de nuevos enfoques sectoriales, prevista en agua y medio ambiente, puede beneficiarse de la experiencia acumulada en el único fondo común activo en 2007 y, a la par, crear nuevos incentivos para adaptar los principios de la Declaración de París al contexto nacional dentro de los planes gubernamentales existentes (PLANCINR y PNCTI).

MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

Los indicadores 10a y 10b miden la racionalización de los esfuerzos de los donantes mediante la coordinación de misiones y los análisis realizados de forma conjunta. Ambos pueden reducir la carga administrativa, aligerar la agenda de reuniones del Gobierno nacional y evitar las duplicaciones.

En 2005, las misiones conjuntas alcanzaron, tras aplicar un factor de descuento, un 11% de todas las misiones de los donantes, formando Perú parte de los ocho países con peor resultado. La encuesta de 2007 refleja un incremento hasta un 32%, sin descontar el peso relativo de dos donantes, lo cual dificulta la comparación de ambos datos. Según el informe de país, no existen avances sustanciales en esta materia, lo cual concuerda con el aumento significativo (de 81 a 185) del número total de misiones. Para alcanzar la meta de un 40% en 2010, se debería emplear de forma más eficaz los espacios de coordinación, impulsar los fondos canasta y aumentar el protagonismo de la APCI en este ámbito.

INDICADOR 10a

	Misiones de donantes coordinadas* (misiones) a	Total de misiones de donantes (misiones) b	2005 (referencia)	2007 c = a / b
Alemania	5	16	38%	31%
Banco Interamericano de Desarrollo	0	27	--	0%
Bélgica	0	5	0%	0%
Canadá	1	3	--	33%
Comisión Europea	25	25	0%	100%
Corea	0	20	--	0%
España	0	--	0%	--
Estados Unidos de América	0	2	0%	0%
Finlandia	--	--	0%	--
FIDA	3	3	--	100%
Fondo Mundial	0	5	0%	0%
Japón	0	26	0%	0%
Naciones Unidas	46	52	31%	88%
Suecia	--	--	0%	--
Suiza	0	1	20%	0%
Total	60	185	11%	32%

CUADRO 43.7:
¿Cuántas misiones de donantes están coordinadas?

* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 35%.

INDICADOR 10b

A su vez, la proporción de análisis comunes se ha mantenido en un 15% en 2007. En el mismo año, un tercio de los donantes coordinó la totalidad de sus estudios. Para alcanzar el objetivo de un 66% de análisis comunes en 2010, los donantes y el Gobierno pueden aprovechar el potencial de la APCI para coordinar y sistematizar diagnósticos sectoriales y geográficos conjuntos. ■

CUADRO 43.8:
¿En qué medida
está coordinado
el análisis nacional?

	Labor analítica de donantes coordinada (unidades) a	Labor analítica de donantes total (unidades) b	2005 (referencia)	2007 c = a / b
Alemania	4	4	100%	100%
Banco Interamericano de Desarrollo	2	15	--	13%
Bélgica	0	0	0%	--
Canadá	2	89	--	2%
Comisión Europea	5	5	100%	100%
Corea	0	1	--	0%
España	--	--	0%	--
Estados Unidos de América	2	4	11%	50%
Finlandia	--	--	--	--
FIDA	1	1	--	100%
Fondo Mundial	0	2	--	0%
Japón	0	2	--	0%
Naciones Unidas	14	26	28%	54%
Suecia	--	--	--	--
Suiza	0	0	100%	--
Total	23	149	15%	15%

* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 25%.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

INDICADOR 11

¿Los países poseen marcos
de evaluación centrados
en los resultados?

LA DECLARACIÓN DE PARÍS insta a los países participantes y a los donantes a trabajar juntos para gestionar los recursos en base a los resultados deseados y a emplear la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Ello significa fortalecer este tipo de gestión e incrementar la 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. Al igual que el indicador 1, este indicador se mide con datos del Informe sobre la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial, que no incluye Perú al no ser un país seleccionado para la AIF, por lo que no se puede valorar el mismo.

Sin embargo, el Gobierno peruano está diseñando un sistema de evaluación asociado a la implementación del presupuesto por resultados, para lo que se prevé mejorar las capacidades estadísticas y los informes administrativos sobre resultados. En los próximos dos años, esta apuesta puede sentar las bases para aumentar la interacción entre Gobierno y donantes, incluyendo el apoyo a las capacidades, en la gestión orientada a resultados. ■

RESPONSABILIDAD MUTUA

LA EFICACIA DE LA AYUDA MEJORA CUANDO LOS DONANTES y los Gobiernos nacionales rinden cuentas a sus públicos respectivos sobre el uso de los recursos y el alcance de los resultados de desarrollo. La Declaración de París solicita a los donantes y a los países socios que respondan unos ante otros del uso de los recursos, mejorando a la par el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo. Concretamente, insta a crear mecanismos basados en el país que puedan facilitar la evaluación conjunta de la aplicación de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda.

En 2007, Perú sigue careciendo de un mecanismo de evaluación mutua sobre los avances en materia de eficacia de ayuda. Pero, en particular, la PNCTI puede brindar oportunidades a medio plazo para acordar un esquema compartido por todos los actores. ■

INDICADOR 12

¿Los países poseen evaluaciones de los sistemas de rendición de cuentas mutua?

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

CON ALGUNOS AVANCES EN LA APROPIACIÓN Y LA ALINEACIÓN, la aplicación de la Declaración de París es aún fragmentada. La escasa armonización, en concreto el uso limitado de los PBA, supone un obstáculo importante para sentar bases más sólidas para la eficacia de la ayuda, que en su conjunto dependen de un liderazgo más consolidado del Gobierno peruano y de una coordinación más proactiva entre éste y los donantes. ■

REFERENCIAS
Y OBJETIVOS
CUADRO 43.9

INDICADORES		REFERENCIA 2005	2007	OBJETIVO 2010
1	Apropiación – Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional	N/A	N/A	N/A
2a	Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM)	N/A	N/A	N/A
2b	Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	No disponible	No disponible	No aplicable
3	Ayuda reflejada en los presupuestos	46%	63%	85%
4	Refuerzo coordinado de capacidades	5%	66%	50%
5a	Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda)	43%	45%	N/A
5b	Uso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda)	44%	51%	No aplicable
6	Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas	55	79	18
7	Predictibilidad en el año	48%	61%	74%
8	Ayuda no condicionada	63%	65%	Más del 63%
9	Uso de enfoques programáticos (PBA)	16%	12%	66%
10a	Misiones coordinadas	11%	32%	40%
10b	Trabajo analítico coordinado sobre el país	15%	15%	66%
11	Marco sólido de evaluación de resultados	N/A	N/A	N/A
12	Responsabilidad mutua	No	No	Sí

COLABORADORES

Coordinador Nacional: César Díaz

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CPIA	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales
ELP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
IEA	Informe sobre la Eficacia de la Ayuda
INB	Ingreso Nacional Bruto
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MID	Marcos Integrales del Desarrollo
ODM	Objetivos del Milenio para el Desarrollo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBA	Enfoque Programático
PFM	Sistemas de gestión de las finanzas públicas
PIB	Producto Interior Bruto
PIU	Estructura de Ejecución Paralela
PLANCINR	Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2007-2008
PNCTI	Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública