

Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001



Primera edición: febrero, 2003

© Ministerio de Asuntos Exteriores
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

NIPO: 028-02-035-8
Depósito Legal: M-5.910-2003

Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo, dirjase a:

*Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado
para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*

Ministerio de Asuntos Exteriores
Plaza de la Provincia, 1. 28012 Madrid
Teléfono: 91 583 82 51 / Fax: 91 543 03 77
ope@aeci.es

Índice

1. Introducción	5
1.1. Antecedentes de la evaluación	5
1.2. Objetivo y propósitos de la evaluación	5
1.3. Estructura del resumen ejecutivo	6
1.4. Metodología empleada	6
1.5. Condicionantes y límites del estudio realizado	7
1.6. Equipo de evaluación	7
2. El Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001	9
2.1. Descripción	9
2.2. La gestión del programa	12
2.2.1. Instituciones implicadas en la gestión del programa	12
2.2.2. El ciclo de gestión del programa	14
2.2.3. El ciclo de los proyectos	16
2.2.4. Misiones de formulación, evaluación y de asistencia técnica	17
2.3. El programa y las prioridades de desarrollo del Perú	18
2.4. El programa y las prioridades de desarrollo de la Cooperación Española	23
2.5. Nuevos temas y ámbitos de prioridad de cara al próximo Programa de Cooperación Hispano-Peruano	30
3. Análisis de las intervenciones que forman el Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001	33
3.1. Introducción	33
3.2. Las intervenciones del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano	33
3.3. Sistematización de las informaciones cualitativas recopiladas	42

4. Criterios de evaluación y factores de desarrollo	45
5. Conclusiones y lecciones aprendidas	61
6. Recomendaciones	67

1. Introducción

1.1. Antecedentes de la evaluación

El presente resumen ejecutivo reúne una síntesis de los principales resultados obtenidos durante la evaluación externa del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001, acordada en la VI Reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento España-Perú del 2 de febrero de 2001 y encomendada a PricewaterhouseCoopers.

La evaluación marca el término de un ciclo de intervención que concluyó a finales del año anterior y que abarca el periodo comprendido entre 1999 y 2001. Este informe presenta una valoración general del programa en su conjunto, así como una sistematización de las principales características de los proyectos que lo componen, junto a las conclusiones de una encuesta realizada a los equipos responsables de su gestión. Las informaciones recopiladas han permitido establecer los niveles de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad en dos niveles de análisis: el general del programa y uno más específico que hace referencia a una muestra seleccionada de proyectos. También se han incluido algunas valoraciones relativas a los procedimientos de gestión, tanto del programa como unidad como de las intervenciones concretas del mismo.

La evaluación cumple dos funciones fundamentales. Por un lado, efectúa un análisis de los logros alcanzados por el programa y, por tanto, por los proyectos concretos llevados a cabo durante el trienio; por otro, intenta aportar toda una serie de sugerencias que se derivan de las lecciones aprendidas, con el propósito de contribuir a una mejora de los actuales mecanismos de gestión y para reorientar algunas de las estrategias o intervenciones que se prevé continuarán en el próximo ciclo del Programa de Cooperación Hispano-Peruano.

1.2. Objetivo y propósitos de la evaluación

Este informe pretende ofrecer una respuesta adecuada a los requerimientos incluidos en los Términos de Referencia, cubriendo satisfactoriamente las necesidades de información de los diversos organismos interesados en la evaluación del programa.

El análisis ha sido organizado en torno a los cinco grandes criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad que maneja la Cooperación Española. La indagación se ha efectuado tanto a nivel del programa en general, como con respecto a los proyectos concretos que lo componen.

La importancia de estos criterios varía dependiendo del nivel de análisis en que nos encontremos. En cuanto al programa, han cobrado más relevancia componentes como la pertinencia, la eficiencia o la propia viabilidad, mientras en las intervenciones concretas se ha puesto especial énfasis en los aspectos relacionados con la eficacia y la viabilidad de las mismas.

Se ha prestado una atención especial al análisis de los procedimientos de gestión, tanto en lo que hace referencia a los establecidos para la configuración del propio programa, como aquellos relativos al manejo cotidiano de los proyectos concretos.

1.3. Estructura del resumen ejecutivo

Atendiendo a esta diferenciación de análisis en dos niveles, el informe cuenta con cinco capítulos diferenciados que se describen a continuación.

En un primer momento se analizan todos los aspectos relativos al programa de cooperación en su conjunto. Se efectúa una descripción del mismo para, a continuación, presentar los mecanismos de gestión utilizados y valorar su adecuación a las prioridades de desarrollo peruanas y de la propia cooperación española.

A continuación se ofrece una sistematización de las diferentes intervenciones que componen el programa, así como los resultados de una encuesta enviada a los equipos responsables de su ejecución.

En tercer lugar, se incluyen las reflexiones efectuadas por el equipo de evaluación en torno a los cinco criterios centrales de la evaluación (eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad) y a los siete factores de desarrollo, tal como se encuentran definidos por la Cooperación Española.

Por último, en dos breves capítulos finales se presentan las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones que pueden extraerse, a modo de síntesis, del trabajo realizado por el equipo de evaluación.

1.4. Metodología empleada

La diferentes fases del trabajo han sido las siguientes:

- *Estudio de gabinete (del 17 de octubre al 5 de noviembre de 2001)*, basado en la revisión de la documentación administrativa existente sobre cada proyecto: formulaciones, informes, memorias, etc., con el fin de determinar las herramientas para la recopilación y análisis de datos y las fuentes de información esenciales. Primeras entrevistas con los responsables de la AECI y la OPE.
- *Trabajo de campo (del 5 al 30 de noviembre de 2001)*, analizando la aplicación del programa y los proyectos seleccionados a través de múltiples entrevistas con los responsables de la Cooperación Española en Perú, de las contrapartes locales, beneficiarios, etc. El calendario fundamentalmente consistió en tres semanas de trabajo en Lima y una de visita a los proyectos para cada uno de los dos subequipos en que se dividió el equipo evaluador por razones operativas.

- *Preparación del Informe Final de Evaluación (del 1 al 21 de diciembre de 2001)*, siguiendo el esquema recomendado en los Términos de Referencia y cuyas conclusiones serán debatidas con todas las partes involucradas. Los resultados del trabajo se presentan como conclusiones, enseñanzas aprendidas y recomendaciones.

Durante el proceso de evaluación se han empleado diversas técnicas de recopilación de datos, si bien, las técnicas cualitativas han sido, por razones obvias, más utilizadas que las cuantitativas. En concreto, se ha recurrido a los análisis documentales, la observación directa, las entrevistas en profundidad a informantes clave, las entrevistas con guiones semiestructurados y los cuestionarios para la autoevaluación realizada por los coordinadores de los proyectos. Apenas se han efectuado mediciones o recuentos, y el énfasis se ha centrado en las reuniones y en las entrevistas personales o grupales, con el fin de extraer reflexiones y noticias sobre el desempeño del programa. Todo ello ha permitido una cierta triangulación de las informaciones recopiladas con el fin de contrastar los datos y depurar las conclusiones que pueden extraerse de la experiencia.

1.5. Condicionantes y límites del estudio realizado

La primera y principal causa que ha contribuido a condicionar el alcance del trabajo realizado es la relativa a las limitaciones de tiempo con las que se ha llevado a cabo la evaluación. Ésta ha estado sujeta a plazos temporales muy estrictos que han afectado, sobre todo, a la etapa del trabajo de campo.

Esas limitaciones han imposibilitado la realización de una valoración en profundidad de todas las intervenciones incluidas en el programa, e incluso sobre la muestra de proyectos seleccionada no se ha efectuado una indagación exhaustiva, sino que se ha pretendido verificar ciertos comportamientos que podían tener un valor ejemplarizante. Por tanto, es preciso reconocer que los condicionantes temporales han afectado a la certidumbre de las conclusiones y recomendaciones de este informe, ya que ha sido imposible establecer métodos de contraste de todas las informaciones recopiladas.

Ésta ha sido la causa principal que ha provocado que las herramientas utilizadas para este trabajo hayan sido de carácter esencialmente cualitativo, mientras que apenas se han efectuado mediciones o recuentos.

1.6. Equipo de evaluación

El equipo de evaluación ha estado compuesto por cuatro expertos identificados por PriceWaterhouseCoopers para este trabajo, cuyos perfiles responden a los solicitados en los Términos de Referencia, tal como se detalla a continuación:

Héctor Sainz (consultor principal, experto en Evaluación de la Cooperación al Desarrollo, Apoyo Institucional y Formación de Recursos Humanos), Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en las especialidades de Sociología Política y Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro y colaborador de diversas instituciones del sector del desarrollo y docente de materias de identificación, formulación, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo en la AECI, INJUVE, IMSERSO, Consejo de la Juventud de la CA., Ha realizado diversos trabajos de consultoría para la Comisión Europea, la SECIPI, la AECI, IMSERSO,

etc., y es autor de diversos artículos y monografías sobre cooperación internacional para el desarrollo.

Begoña Fernández (coordinadora del equipo, experta en Evaluación de la Cooperación al Desarrollo, Apoyo Institucional y Formación de Recursos Humanos) es Diplomada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Ha realizado estudios de postgrado sobre Género, Ciudadanía y Democracia y de Promoción y Gestión de ONG y Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid. Tiene experiencia en el terreno en apoyo a microempresas y sistemas de microcrédito y apoyo institucional, y capacitación de recursos humanos. Actualmente trabaja en el Equipo de Desarrollo y Acción Social de PriceWaterhouseCoopers haciendo seguimiento de proyectos de desarrollo, materia en la que ha sido docente.

Hugo Carlos Wiener Fresco (experto en Desarrollo Rural), Licenciado en Economía por la Universidad de San Marcos de Lima (Perú). Ha sido miembro del Directorio de la Caja Rural de Ahorro y Crédito Los Andes S.A., Gerente del Centro de Apoyo a la Gestión del Desarrollo de Base (DEBASE) y Director de Ejecutivo Nacional de la organización no gubernamental Instituto de Apoyo Agrario (IAA), entre otros cargos. Ha realizado diversos trabajos como consultor y evaluador experto en desarrollo rural para diversas instituciones nacionales e internacionales.

Roxana María Irma Barrantes Cáceres (experta en Política Económica), es Licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ph.D y M.S. por la University of Illinois at Urbana - Champaign. Ha realizado diversos trabajos de consultoría y asesoría para las siguientes diversas instituciones nacionales y e internacionales. Ha sido docente así mismo de diversos cursos de especialización impartidos por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, OSIPTEL y el Centro de Estudios Andinos "Bartolomé de las Casas".

El soporte técnico para la misión ha estado sustentado por las oficinas de PriceWaterhouseCoopers en Madrid a través del Equipo de Desarrollo y Acción Social –EDAS-. En cuanto al apoyo logístico y administrativo, éste fue proporcionado por la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI en Perú, que puso de su parte todos los recursos necesarios para el óptimo desarrollo de este trabajo.

Queremos agradecer especialmente al personal de la OTC en Perú y a los equipos de gestión de los proyectos por el apoyo que ha recibido el equipo de evaluación durante todo su trabajo. Más allá de agradecimientos retóricos, es necesario reconocer que gracias a su paciencia y a sus aportaciones ha sido posible culminar el trabajo que ahora se presenta. Evidentemente, la responsabilidad última de las opiniones y de los posibles errores que se incluyen a continuación corresponde en exclusiva al equipo de evaluación.

2. El Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001

2.1. Descripción

El Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001 tiene como marco de referencia el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica de 30 de junio de 1971. La aprobación del programa tuvo lugar como consecuencia de la VII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación celebrada en Madrid entre los días 15 y 18 de marzo de 1999.

El objetivo principal del programa es “la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones”. Los sectores prioritarios de actuación, tal como fueron planteados a partir de las prioridades del Gobierno del Perú, son los que a continuación se relacionan:

- Lucha contra la pobreza y desarrollo de los servicios sociales básicos.
- Apoyo a la Seguridad Alimentaria.
- Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado para la generación de empleo productivo local.
- Fortalecimiento de la educación y formación de recursos humanos con énfasis en educación para el trabajo.
- Protección y mejora del medio ambiente, utilización renovable y sostenible de la biodiversidad.
- Fortalecimiento institucional.
- Apoyo al desarrollo local y equipamiento de las municipalidades.
- Desarrollo de investigación científica y de los sistemas de innovación tecnológica.
- Cooperación cultural, restauración y preservación del patrimonio histórico.

Ambas delegaciones acordaron organizar la intervención conjunta en torno a cuatro áreas temáticas que eran las consideradas ya en el anterior programa 1996-1998. Éstas son las siguientes:

1. Modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas.
2. Educación, capacitación y formación de recursos humanos.

3. Modernización de los sectores productivos.
4. Refuerzo de la cooperación cultural.

A continuación se reseñan los proyectos, programas o líneas de actuación que se incluyen en las cuatros áreas temáticas, tal como aparecen reflejados en el Acta de Comisión Mixta:

1. Modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas
 - 1.1. Informatización del Archivo General de la Nación.
 - 1.2. Mejora de la gestión de la Empresa Pública de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima -SEDAPAL-.
 - 1.3. Pequeños proyectos de interés comunal -PEPICOS-.
 - 1.4. Escuela de formación municipal
 - 1.5. Fortalecimiento de la Administración de Cooperación Técnica Internacional.
 - 1.6. Apoyo a la Protección de los Derechos de las Comunidades Nativas en la Amazonía Peruana.
 - 1.7. Programa de Ayuda Alimentaria.
 - 1.8. Fondo de Ayuda al Equipamiento (FAE).
 - 1.9. Programa de Micro Crédito.
 - 1.10. Apoyo al Sistema Nacional de Adopciones.
2. Educación, capacitación y formación de recursos humanos
 - 2.1. Experimentación del modelo de formación profesional.
 - 2.2. Programa de Cooperación Interuniversitaria.
 - 2.3. Programa General de Becas, Convocatoria Ordinaria.
 - 2.4. Otras convocatorias.
3. Modernización de los sectores productivos
 - 3.1. Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) San Martín.
 - 3.2. Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) de Tacna y Moquegua.
 - 3.3. Desarrollo estratégico del turismo.
 - 3.4. Electrificación rural.
 - 3.5. Araucaria Amazonas Nauta.
 - 3.6. Araucaria Valle del Colca.
 - 3.7. Apoyo al Desarrollo Agroindustrial.
 - 3.8. Red de Centros de Innovación Tecnológica.
 - 3.9. Desarrollo del sector pesca y acuicultura.
 - 3.10. Programa de Cooperación Empresarial.
4. Refuerzo de la cooperación cultural
 - 4.1. Actividades culturales.
 - 4.2. Programa de Preservación del Patrimonio Cultural.
 - 4.3. Programa de Restauración de Monumentos en Lima, Cuzco y Valle del Colca.

- 4.4. Escuelas Taller de Lima y Cuzco.
- 4.5. Rehabilitación de Centros Históricos.
- 4.6. Escuela de bienes muebles.

Aparte de estas intervenciones que conforman la parte más significativa del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano, en el documento de referencia se mencionan también otras actuaciones que aquí simplemente se relacionan. Se trata de:

- Cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno
- Cooperación Descentralizada
 - Cooperación Oficial Descentralizada
 - Cooperación Descentralizada No Gubernamental
- Otros temas
 - Programa Cultural de España en Perú para 1999
 - Lucha contra las drogas
 - Notificación de la relación de becarios peruanos
 - Información sobre cooperantes españoles en Perú

En el Acta de la Comisión Mixta no se incluyen referencias presupuestarias. En general, los proyectos incorporados al programa representan una inversión de alrededor de 37,89 millones de dólares, aproximadamente el 43,4% de la Cooperación Española en el Perú. Por áreas de intervención, la más significativa es la modernización productiva, con el 67,4% del total. A continuación aparecen la formación de recursos humanos (16%), la cooperación cultural (10,4%) y la modernización institucional (6,2%).

La distribución de los recursos consumidos por el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano queda reseñada en el cuadro siguiente:

Distribución de la Cooperación Bilateral por áreas de trabajo 1999-2001 (millones de US\$)

Área de prioridad	1999	2000	2001	Total	%
Modernización institucional y reforzamiento de capacidades del Perú	0,76	0,96	0,62	2,34	6,2
Educación, capacitación y formación de recursos humanos	1,79	2,28	2,00	6,07	16,0
Modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras	17,83	3,93	3,80	25,55	67,4
Reforzamiento de la cooperación cultural	1,22	1,20	1,51	3,93	10,4
Total	21,59	8,37	7,92	37,89	100,0

Fuente: La Cooperación Española en Perú 1999-2001: 60.

2.2. La gestión del programa

2.2.1. Instituciones implicadas en la gestión del programa

El Programa ha sido gestionado durante este trienio a través de cuatro mecanismos principales:

- El Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación
- El Comité Administrador del Programa de Cooperación
- El Fondo de Contravalor Hispano-Peruano (FCVHP)
- Los órganos responsables de la cooperación internacional en cada país

El Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación

El Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación es el encargado de coordinar, supervisar y evaluar las intervenciones derivadas de los acuerdos de la Comisión Mixta. Está integrado por representantes de las administraciones nacionales de cooperación de ambas partes, y entre sus funciones se incluyen la evaluación y supervisión de los programas y/o proyectos en ejecución, y el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la Comisión Mixta, la toma de providencias para asegurar la disponibilidad y habilitación de los recursos requeridos para la implementación de las intervenciones, y la formulación de recomendaciones para la mejor ejecución de las intervenciones.

El Comité Administrador del Programa

Este Comité es el órgano permanente de gestión del programa bilateral, la más alta instancia de coordinación local en la ejecución del mismo. En el Comité Administrador están representadas las administraciones de ambos países a través de la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional –SECTI– (Perú), la Embajada de España en Lima y la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI en Perú.

El Comité Administrador cuenta con una Secretaría Técnica formada por personal de la SECTI y de la OTC de la AECI en Perú.

El Fondo de Contravalor Hispano-Peruano (FCVHP)

El Fondo de Contravalor Hispano-Peruano está constituido por las siguientes fuentes de recursos:

- Las subvenciones que efectúa el Gobierno Español destinadas a la ejecución de las intervenciones comprendidas en la programación plurianual.
- Las transferencias y subvenciones por parte del Gobierno de la República del Perú para el cofinanciamiento de las intervenciones.
- Los recursos que se obtengan por concepto de la monetización de las donaciones de bienes, equipos y alimentos.
- Los recursos derivados de la devolución de impuestos por las adquisiciones de bienes y servicios efectuadas por la OTC en el Perú para la ejecución de las intervenciones comprendidas en la programación plurianual.
- Los recursos generados por eventuales operaciones de canje y conversión de deuda.
- Los intereses bancarios.
- Cualquier otro ingreso que se perciba de acuerdo a la normativa del Fondo de Contravalor Hispano-Peruano.

Este Fondo constituye un instrumento permanente de cooperación bilateral, está adscrito a la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI y cuenta con la representación legal de su Coordinador General. Los gobiernos de los dos países, Perú y España, han establecido la afectación de los recursos del Fondo a una finalidad determinada, por lo que se establece una Administración conjunta. El Fondo cuenta con representación bipartita.

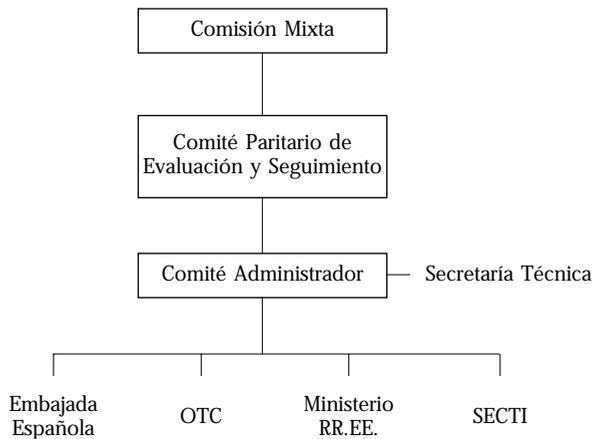
Los órganos responsables de la cooperación internacional en cada país

La ejecución de las intervenciones se han coordinado a través de los organismos encargados de la cooperación internacional de ambas partes.

Así, la Embajada de España en Lima, a través de la Oficina Técnica de Cooperación Internacional de la Agencia Española de Cooperación Internacional, ha sido la encargada de la coordinación por parte española.

La coordinación por la parte peruana ha estado a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Cooperación Internacional, y de la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Internacional (SECTI) dependiente, en un primer momento, del Ministerio de la Presidencia y, posteriormente, de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El siguiente gráfico muestra los diversos mecanismos de gestión del Programa de cooperación bilateral y los diferentes organismos involucrados:



En la actualidad existe un proyecto de ley para la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que responde a la apuesta del actual gobierno para optimizar el papel de la cooperación internacional en el país, así como para aportar soluciones a sus actuales deficiencias de gestión.

El Proyecto de Ley establece que la prioridad de la Cooperación técnica internacional es “promover un programa social productivo orientado a luchar contra la pobreza, generar empleo y fortalecer las instituciones democráticas del país.” La orientación de la Cooperación Internacional deberá abordar temas como el desarrollo sostenible, la preservación del medio ambiente, la promoción de sectores vulnerables (mujeres, jóvenes, minorías étnicas, personas con discapacidad), la paz, la modernización del Estado y la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, entre otros temas. En la perspectiva de la descentralización del país, los recursos de la cooperación se orientarán a las regiones y gobiernos locales del interior.

La nueva APCI representará al Estado peruano en materia de cooperación internacional ante la comunidad exterior, y será el órgano rector en el ámbito nacional. Se creará con personería jurídica de derecho público como organismo público descentralizado (OPD) dependiendo de Relaciones Exteriores (Cancillería). Gozará de autonomía técnica, económica y administrativa.

El Comité Directivo estará conformado de la siguiente forma:

- Presidente del Consejo de Ministros, quien lo presidirá.
- Ministro de Relaciones Exteriores (Vicepresidente).
- Ministro de Economía y Finanzas.
- Tres miembros del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Entre las funciones propuestas para la APCI se encuentran:

- Formular el Plan Anual de CI que integre el Plan de Demanda y de Oferta de recursos de la cooperación.
- Canalizar las solicitudes de los diferentes sectores.
- Coordinar con el sistema nacional de inversión pública la viabilidad de los proyectos.
- Apoyar a las entidades en la formulación de planes y proyectos.
- Participar en el seguimiento, administración y evaluación de la utilización de fondos.
- Realizar actividades de capacitación para los funcionarios del sector público, ONG y otros.
- Participar en comisiones mixtas.
- Coordinar con el MEF la formulación del presupuesto público anual con relación a los compromisos de contrapartida nacional de los proyectos de cooperación.
- Desarrollar los sistema de información que permitan la amplia difusión de los recursos de la cooperación.

Este cambio de escenario y de interlocutores de la Cooperación Internacional en el país, probablemente supondrá también un cambio de panorama en cuanto a las instituciones implicadas en la gestión del próximo Programa de Cooperación Bilateral España-Perú. En cualquier caso, no es previsible que esos cambios supongan una radical transformación de los procedimientos puestos en marcha por la Cooperación Española. Éstos gozan ya de una estructura consolidada, están consensuados con las contrapartes peruanas y han adquirido un prestigio innegable. Además, hay que tener en cuenta que la APCI presenta un carácter continuista, ya que pretende asumir al personal y a los demás recursos de la actual SECTI. En cualquier caso, hay que asumir que todos estos cambios pueden provocar un cierto retraso en la elaboración y aprobación del nuevo Programa de Cooperación.

2.2.2. El ciclo de gestión del programa

Durante esta evaluación se ha tratado de reconstruir el proceso de gestación del programa, así como los mecanismos de gestión del mismo, para tratar de hacer un análisis valorativo que permita extraer conclusiones y recomendaciones para futuros programas bilaterales e, incluso, enseñanzas que puedan ser de utilidad en otros contextos.

Desde el punto de vista formal, son las autoridades locales peruanas las que, a través de un proceso propio de programación, identifican, analizan y priorizan las necesidades a las que la Cooperación Internacional puede proporcionar algún tipo de respuesta. Estas autoridades canalizan

sus propuestas a través de la SECTI, quien elabora una propuesta para la formulación del Programa de Cooperación Bilateral.

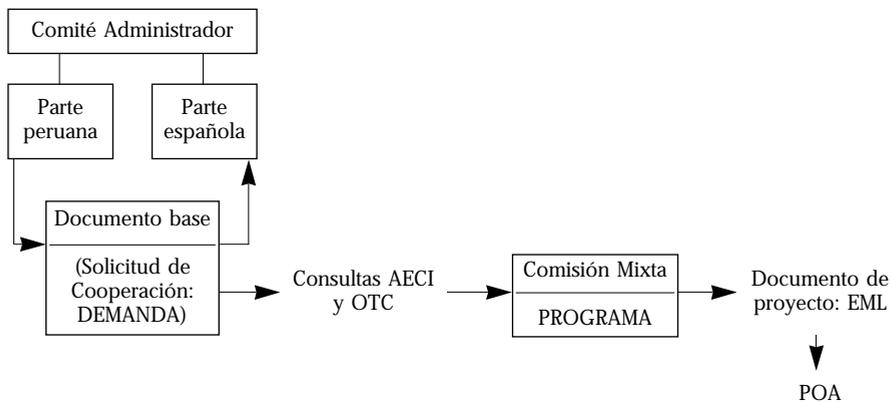
Para la presentación de solicitudes a la SECTI, ésta cuenta con un procedimiento formal establecido y unas herramientas sencillas que sistematizan los perfiles de los proyectos presentados con datos básicos sobre los mismos.

Posteriormente, comienza un proceso de negociación de la mencionada demanda con la parte española, a la vez que se inicia desde la OTC y la AECI toda una serie de consultas sobre las intervenciones propuestas a organismos españoles competentes que pudieran estar involucrados en las mismas o prestar algún tipo de asistencia técnica.

Este proceso de negociación desemboca en la firma del Acta de Comisión Mixta, en la que constan los compromisos concretos acordados entre ambas administraciones y que son los que constituyen el Programa de Cooperación Hispano-Peruano para todo el trienio. Este documento de Comisión Mixta es un listado de intervenciones concretas sin un marco presupuestario definido.

En el caso que se comenta, el Comité Administrador acordó, aproximadamente un mes después de la firma de la Comisión Mixta, el presupuesto previsto asignado al Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001, desglosado por proyectos.

El resumen gráfico de este proceso sería el siguiente:



En el documento presentado por las autoridades peruanas únicamente constan los títulos de los programas y proyectos propuestos, sin más información, ya que, como se mencionó anteriormente, la SECTI canaliza las propuestas de las diversas instancias de la administración peruana utilizando unos sencillos modelos de definición de perfiles de los mismos.

Puede afirmarse que este documento de demandas con el que se inicia el proceso de formulación del programa cuenta con un significativo grado de inducción por parte de las instituciones españolas ya que, de la comparación entre texto inicial y el compromiso firmado por la Comisión Mixta, se observa que las intervenciones que constan en uno y otro son prácticamente las mismas.

Así mismo, otro aspecto que cabe destacar es el hecho de que los proyectos solicitados son evaluados y, en su caso, aprobados a partir de una información muy básica de cada uno de ellos, lo que podríamos llamar un perfil de proyecto, ya que en ese momento no han sido elaboradas sus formulaciones correspondientes.

2.2.3. El ciclo de los proyectos

Una vez firmada la Comisión Mixta, se inicia formalmente el proceso de formulación de los proyectos, con las especificaciones establecidas en la metodología del enfoque del marco lógico. En realidad, más allá del procedimiento formal, muchos proyectos son diseñados de manera paralela al desarrollo de los trabajos de preparación del programa.

Los documentos de proyecto son aprobados, es decir, firmados por ambas partes: la Embajada de España por la parte española y las contrapartes correspondientes a cada proyecto por la parte peruana. A continuación, los proyectos son registrados en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en la SECTI, siendo considerados desde entonces proyectos oficiales de la cooperación bilateral.

Los documentos de proyecto, tal como esta misión evaluadora ha podido comprobar, no constituyen una herramienta eficaz para la gestión posterior, ya que en el momento de su elaboración no se dispone de un horizonte presupuestario preciso. Esto provoca que las previsiones iniciales tiendan a ser excesivamente optimistas y que la correspondencia entre lo programado y lo realmente ejecutado presente muchas distorsiones.

Posteriormente a la formulación, se elaboran con periodicidad anual los Planes Operativos Anuales (POA), documentos en los que se especifican las metas y las acciones a ejecutar, así como el presupuesto asignado al periodo.

Estos POA, debido a las carencias ya comentadas que afectan a la formulación, tienden a convertirse en un auténtico ejercicio de reformulación, ya que en este momento sí puede planificarse atendiendo a un presupuesto definido.

Este presupuesto se deriva de las estimaciones de ingresos al FCVHP que la OTC realiza anualmente en función de las subvenciones concedidas por la AECI y las previsiones de ingresos derivados de la monetización de los FAA y FAE, la devolución de impuestos, etc. De estas fuentes de ingresos la OTC descuenta para el cálculo final de fondos disponibles previstos para el año un remanente, como medida preventiva ante eventualidades, como pueden ser las irregularidades en la disposición de fondos. Ese remanente "de seguridad" supone entre un 20 y un 30% del total de los ingresos previstos.

La comparación entre los documentos de cada uno de los proyectos analizados y sus POAs correspondientes muestra que, si bien mantienen una lógica común, presentan variaciones muy significativas. Existen componentes completos de los proyectos originales que desaparecen, objetivos y resultados que se reorientan totalmente, actividades que se obvian, etc.

Los POAs son remitidos a la OTC de la AECI en Perú para que sean suscritos y la Secretaría Técnica envía al Comité Administrador un informe de cada uno de ellos para que se realice la asignación presupuestaria correspondiente.

Cada proyecto envía a la OTC un informe trimestral de seguimiento en el que informa acerca de sus avances, resultados, problemas y logros. Los informes de seguimiento tienden a ser bastante complejos, proporcionando una información exhaustiva, pero de difícil gestión. De hecho, se asemejan más a un informe final que a un procedimiento trimestral de seguimiento, que entendemos debería ser más liviano.

Por otro lado, la gestión financiera y contable de los proyectos se lleva a cabo desde la OTC. El FCVHP funciona como una caja única gestionada en el día a día por la OTC, fundamentalmente mediante dos mecanismos: los pagos directos para gastos específicos, en unos casos, y los anticipos de fondos.

Los anticipos de fondos son solicitados de forma mensual por los proyectos a la OTC, quien los remite a la cuenta del proyecto siempre y cuando éste haya cumplido con los

requisitos correspondientes establecidos. Éstos son, básicamente, encontrarse al día en los reportes de los saldos de las cuentas y en la presentación de justificantes de los meses anteriores.

Todos estos procedimientos han sido recogidos de manera formal en un Manual Operativo aprobado por el Comité Administrador.

2.2.4. Misiones de formulación, evaluación y de asistencia técnica

Las misiones de formulación, de evaluación y de asistencia técnica han sido un recurso utilizado tanto para la gestión del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001, en su conjunto, como para las intervenciones concretas que lo conforman. En las Memorias Anuales del Programa se incluyen toda una serie de misiones de asistencia técnica que cumplen funciones muy diversas.

En el año 1998 se registran 31 misiones, en el año 1999 se citan 16 misiones y en el año 2000 se incluyen otras 37 misiones. Muchas de esas misiones tienen un carácter básicamente institucional y no pueden incluirse dentro de la gestión técnica del Programa.

Sobre las misiones efectuadas en el periodo considerado pueden realizarse las siguientes reflexiones:

- Los proyectos que han contado con una misión específica de formulación son sumamente escasos. Apenas se recurre a misiones externas durante la etapa de formulación de las intervenciones.
- Varias misiones de identificación se desplazaron durante el año 1998 a proyectos que aún no habían sido formalmente aprobados pero sobre los que ya existía un claro interés para su puesta en marcha. Estos datos avalan la idea de que el nivel de inducción por parte de la Cooperación Española es, en muchos proyectos, bastante elevado.
- La utilización de misiones de asistencia técnica es muy variable, dependiendo de cada proyecto.
- La gran mayoría de las misiones de asistencia técnica son españolas. Aunque es imposible ratificar absolutamente el dato, la contratación de consultores locales se produjo en un máximo de cinco casos dentro de los 66 analizados.
- Sobre la anterior evaluación, realizada entre febrero y marzo de 1999, los datos extraídos de la encuesta realizada a todos los coordinadores de los proyectos que actualmente se encuentran en ejecución señalan que el 91% de éstos afirma conocerla, mientras que el 9% responde negativamente. Esto indica un nivel de difusión adecuado por parte de los responsables de la OTC.

Ante la pregunta “¿La anterior evaluación ha tenido algún efecto sobre el proyecto?”, las respuestas afirmativas son de un 68% frente a un 32% de respuestas negativas. En general, parece ser la recomendación de asumir de forma más decidida la inclusión de los aspectos de género la que más trascendencia ha tenido entre los coordinadores de los proyectos. También se comenta la importancia de las recomendaciones relativas a una utilización más adecuada del enfoque del marco lógico en el diseño de las intervenciones.

En algunos casos, la evaluación ayudó a reorientar ciertas iniciativas. Así, en el caso del proyecto CITES se comenta: “La evaluación fue sobre la experiencia de CITEccal, como Proyecto puente, que ayudó a formular el proyecto de la Red de CITES 1999-2001”.

Algunas respuestas destacan la visión general del Programa ofrecida por la evaluación: "Ha sido esencial saber que todos los proyectos de la AECI en el Perú están dentro de un esquema que incluye evaluaciones al final de cada trienio porque, en buena medida, despierta un sano sentimiento de rendición de cuentas. En algunos aspectos concretos (género, por ejemplo), la evaluación ha servido para enfatizar alguna metas comunes" (Proyecto de Experimentación del modelo de formación profesional).

Otras respuestas que tienen un cierto valor general son las siguientes: "La anterior evaluación detectó una seria carencia del enfoque de género que nos ayudó a tenerlo en cuenta en las siguientes planificaciones y ejecuciones" (Araucaria Colca); "A partir de ella se trabaja más coordinadamente con el proyecto Araucaria. Se tomó en cuenta que los proyectos deben desarrollarse dentro del Marco Lógico. Se incide en la importancia de género" (Patrimonio Colca); "Se corrigieron todas las debilidades señaladas y relativas a las cuestiones de género, medio ambiente...." (PADA Tacna-Moquegua).

En resumen, puede señalarse que el proceso de retroalimentación de la anterior evaluación ha sido, en términos generales, positivo. La mayoría de los agentes implicados afirma que conoció las principales conclusiones del informe elaborado y considera que éste le proporcionó algún tipo de sugerencia útil para la gestión de las intervenciones, si bien, en algunas ocasiones la información aportada por la evaluación fue recibida en los proyectos una vez que éstos ya habían sido formulados, por lo que, en esos casos, su incidencia resultó mínima.

2.3. El programa y las prioridades de desarrollo del Perú

El período comprendido entre 1999 y 2001 ha sido de intensa inestabilidad en el Perú. Se han sucedido cinco procesos electorales, ha habido una fuerte confrontación social y política y se ha llevado a cabo un complejo proceso de transición política desde un régimen autoritario hasta un gobierno democrático comprometido en la búsqueda de un nuevo consenso nacional. Todos esos cambios han provocado variaciones significativas en las prioridades de las políticas de desarrollo del Perú, por lo que resulta sumamente difícil efectuar un resumen genérico de las orientaciones que han caracterizado el trienio en ese sentido. De todas formas, pueden ofrecerse algunos rasgos de carácter muy general.

Desarrollo Rural

Hasta 1999 no había en el Perú un enfoque de desarrollo rural sino de desarrollo agropecuario. Muy recientemente se ha comenzado a introducir el enfoque de corredores económicos para identificar espacios articulados entre ciudades intermedias y medio rural.

Durante la década de los 90 se registraron profundas transformaciones en el sector agrario. Los ejes de esta política fueron la liberalización del mercado de tierras que partió del reconocimiento de derechos de propiedad individual sobre las mismas y la liquidación de todas las formas de intervención estatales (banco agrario, sistema de investigación-extensión público, empresas de comercialización, entre otras).

Se mantuvo un sistema de protección sobre algunos productos básicos mediante una franja de precios (maíz, trigo, arroz y leche), se remataron tierras habilitadas con inversiones de riego estatales en la costa y se mejoró de modo sustancial el sistema de vigilancia y certificación de sanidad animal y vegetal, teniendo como entidad rectora al SENASA.

No se tuvo éxito, en cambio, en formular una nueva legislación sobre aguas de uso agropecuario. El gobierno intentaba establecer derechos transferibles sobre el agua que sirvieran para

sincerar su precio. Pero no se alcanzó un acuerdo por ser un tema tan complejo y en el que todavía existe una de las pocas estructuras vigentes de representación nacional.

Estos años han registrado una recuperación de productos agropecuarios tradicionales y el desarrollo de algunos cultivos que no tenían significación. El caso más destacado fue el de los espárragos, al que deben sumarse algunas hortalizas, frutas y leguminosas.

Una de las intervenciones más importantes del gobierno en el medio rural es el que desarrolla el Proyecto Nacional de manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS). En este proyecto que tiene más de una década operando en la sierra peruana, convergen recursos del Tesoro Público como de endeudamiento y donaciones (multilaterales como el Banco Mundial y de la Cooperación Japonesa). Su actividad consiste en financiar actividades de reforestación, recuperación de andenes y terrazas, otras obras de conservación (control de cárcavas, zanjas de infiltración, etc.) de pequeñas infraestructuras de riego, entre otras actividades.

PRONAMACHS ha sido objeto de una profunda reorganización desde fines del año 2000 lo que ha dado lugar a la salida de la mitad de su personal que había crecido de manera extraordinaria.

Otros proyectos ejecutados por el Sector Agropecuario comprendieron el FEAS (un programa de promoción de mercados de servicios de asistencia técnica privados financiado por el FIDA y concluido en 1999), MARENASS (un programa de manejo de recursos naturales también financiado por el FIDA), y el Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola (PIEA) - INCAGRO (iniciado en el 2000 con financiamiento del Banco Mundial). El Programa Sectorial de Irrigaciones (PSI) es un proyecto que agrupa las intervenciones del sector en obras de mejoramiento de riego.

Un área que se cruza con el Sector es la que refiere a los proyectos de desarrollo alternativo destinados a sustituir los sembríos de la coca. Actualmente se desarrollan proyectos con financiamiento del gobierno estadounidense (USAID) y el programa de las Naciones Unidas (PNUFID). Estos se ejecutan en la selva alta (la vertiente oriental de los Andes).

A inicios del año 2000, el gobierno de Fujimori intentó reconstruir una banca de fomento para el sector agropecuario (Banco Rural) tratando de comprometer a entidades privadas (las Cajas Rurales) en este empeño. Este esfuerzo fracasó pero ha sido retomado por el actual gobierno bajo la forma de un Banco Agropecuario de carácter más público que privado.

Pesca

En el Perú, el grueso de la infraestructura y actividad pesquera continúa destinándose al procesamiento industrial de harina y aceite de pescado para la exportación (anchoveta y sardina principalmente). Después de sucesivas crisis en este sector industrial, en los 90 tuvo un nuevo auge en que se conjugó la modernización de las embarcaciones, artes y plantas de procesamiento. En el año 1994 se volvió a producir un récord de capturas que no se alcanzaba desde inicios de los años 70. La sobreinversión en infraestructura pesquera provocó que en 1997 y 1998 la caída acumulada en la captura fue de un 58%. En este resultado influyó de manera dramática el fenómeno del Niño.

Como consecuencia de esa situación, el sector tuvo una grave crisis financiera que afectó a los principales bancos. Todos los esfuerzos entre 1999 y el 2000 han estado destinados a resolver esta crisis financiera. Recursos de FONDEPESCA que debían destinarse a infraestructura de desembarque, frigoríficos, investigación y apoyo a la pesca artesanal, han debido ser desviados para atender la crisis de la industria pesquera harinera.

Los grandes afectados han sido los pescadores artesanales, pues siendo trabajadores muy sacrificados y pobres, no son incluidos en otros programas de lucha contra la pobreza que tienden a excluir a los departamentos de la costa.

En general, la pesca para consumo humano directo no fue tan afectada por el fenómeno del Niño. En estos casos se produjo una sustitución de especies de captura. En esta actividad continúan predominando la captura para las plantas conserveras y el pescado para su venta en el día por el escaso desarrollo de plantas congeladoras.

La percepción que tienen los pescadores artesanales, que son un sector organizado gremialmente, es que el Ministerio de Pesquería tiene una orientación esencial hacia la pesca industrial para la producción de harina y aceite de pescado. En este espacio, los recursos aportados por la Cooperación Española le han permitido al gobierno peruano mantener algunas intervenciones puntuales entre los pescadores artesanales.

Turismo

Con la derrota del terrorismo, el turismo pasó a ser un tema estratégico de interés para el gobierno. Con la economía estabilizada, una baja inflación y pacificado el país, el número de turistas ha pasado de menos de 200 mil a más de un millón anuales.

Existe además un consenso nacional en torno a que en el Perú una de las actividades generadoras de divisas y empleo más prometedoras es el turismo receptivo. Del turismo cultural e histórico se ha pasado a promover también el turismo de aventura, ecológico y de descanso.

El gobierno peruano ha brindado facilidades tributarias (depreciación acelerada de tres años en Lima y hasta cinco en provincias) a la inversión hotelera, exoneración del impuesto a las ventas, a los servicios de agencias a turistas del exterior, una política de apertura a los medios de transporte (aéreos y terrestres), privatización de la cadena hotelera estatal y de los trenes. También ha establecido una serie de facilidades de información y atención al turista y ha promovido el turismo interno.

Es notable la inversión en hoteles y restaurantes y existe una oferta creciente de estudios de especialización en turismo, hotelería y cocina. También hay una política consistente de puesta en valor de una serie de monumentos históricos auxiliado por algunos hallazgos excepcionales (como el caso del Señor de Sipán, Caral).

En particular, en la capital Lima, el gobierno local ha logrado impulsar con notable éxito, el proceso de recuperación de su centro histórico que hasta hace unos pocos años presentaba unos altos niveles de deterioro, a pesar de estar reconocido por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Otras ciudades importantes por su patrimonio monumental (además de Cusco, Arequipa y Ayacucho) han iniciado procesos de reordenamiento y mejora de sus antiguos solares.

En este esfuerzo el papel más importante le cupo, sin duda alguna, a la Cooperación Española que no sólo ha apoyado económicamente en este esfuerzo sino que ha contribuido de manera decidida a transferir un know how y capacitar a restauradores en bienes muebles e inmuebles.

Pymes

El Estado peruano tenía varias intervenciones, algunas inconexas, en apoyo a las pequeñas y microempresas. Una entidad especial fue creada, PROMPYME, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, y con la responsabilidad de coordinar todas esas iniciativas.

El principal esfuerzo de esta entidad ha sido asegurar que las diferentes entidades del sector público adquieran bienes y servicios de las pequeñas y microempresas. Más recientemente, este organismo ha coordinado algunas misiones de negocios para estos empresarios.

COFIDE, banca de segundo piso de mayoría propiedad del Estado, cuenta con una serie de líneas de crédito para intermediar a través del sector de las microfinanzas que ha tenido un

notable desarrollo en estos años. En este sector se cuenta con las cajas municipales, las cajas rurales, las llamadas EDPYMES (Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa) y MIBANCO, una entidad formada por Acción Comunitaria con los auspicios del gobierno. También se debe contar con la presencia de otras entidades privadas que se han orientado a financiar a este sector como es el caso de Financiera Solución de propiedad del Banco de Crédito, el más importante del país.

Por el lado de la capacitación y asistencia técnica, los programas más importantes están concentrados en el Servicio Nacional de Trabajo Industrial (SENATI) con recursos provenientes de gravámenes a las industrias y aportes de la Cooperación Alemana, centros de información y asistencia a los negocios (proyectos financiados por el BID, la Cooperación Suiza y USAID), y centros de desarrollo tecnológicos como los apoyados por la Cooperación Española.

Medio Ambiente

Para el desarrollo de las políticas públicas en medio ambiente, se constituyó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) destinado a orientar las políticas sectoriales, y el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAM) que ha recibido algunos recursos de canje de deuda por inversión ambiental.

En la actualidad, las principales actividades de esta Comisión son de divulgación y vigilancia del cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado peruano en materia de medio ambiente, la realización de algunos estudios orientados a proporcionar indicadores de medición para el seguimiento del tema y la formulación de iniciativas legislativas. Actúa como una secretaría técnica del Estado en la materia.

El Instituto de Recursos Naturales (INRENA) tiene competencias en la gestión medioambiental, efectuando concesiones para la explotación en el caso de los bosques, el aprovechamiento de la biodiversidad, la gestión de áreas naturales protegidas, la ejecución de estudios de impacto medioambiental y normas regulatorias.

INRENA recibe importantes donaciones destinadas a reforzar sus políticas forestales que es un ámbito de grandes oportunidades económicas pero de gran conflicto actual, así como para la gestión de las 53 áreas naturales protegidas por el Estado, espacios en los que convergen intervenciones privadas o de proyectos de la cooperación, como son los casos de los proyectos Araucaria de la Cooperación Española.

Género

En torno a la Conferencia de Beijing, el gobierno de Fujimori tomó la decisión de crear el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) como una muestra de su decisión de efectuar una política efectiva de género. La existencia de esta entidad ha servido para promover una serie de campañas a favor de los derechos de la mujer, contra la violencia familiar, contra el acoso en los centros de trabajo, por la educación de las niñas rurales y de apoyo a las madres gestantes.

Desde este Ministerio se han promovido políticas activas en apoyo a las organizaciones de mujeres, sobre todo de las madres de los pueblos jóvenes y comunidades campesinas e indígenas. Estas intervenciones han tenido un fuerte sesgo asistencial, orientado a captar adhesiones electorales.

En el Perú en recientes años, se ha establecido una cuota mínima de mujeres en las listas al parlamento, a los consejos de regidores de los municipios y se han abierto las escuelas de oficiales de las fuerzas armadas y policiales a las mujeres.

Lucha contra la pobreza

En la segunda parte de los 90, el gobierno peruano anunció la puesta en marcha de un programa de lucha contra la pobreza que tenía como objetivo reducir la pobreza extrema medida por necesidades básicas insatisfechas en un 50%. Este programa consideraba la ejecución de obras en servicios básicos (principalmente agua y alcantarillado) en los distritos considerados más pobres en el Mapa de Pobreza.

Esta orientación se conoció como una intervención focalizada y se apoyó en dos instrumentos complementarios: (1) el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) encargado de financiar la ejecución de estas obras a través de núcleos ejecutores constituidos por la población o a través de los municipios; y (2) el PRONAA (Programa Nacional de Ayuda Alimentaria) que era el mecanismo para canalizar la ayuda en alimentos directa proveniente de donaciones y compras del Estado y destinada a grupos de la población vulnerables (en especial madres y niños).

FONCODES financiaba un programa de desayunos escolares a través de la compra de productos enriquecidos provenientes principalmente de pequeñas empresas. El PRONAA proporcionaba ayuda alimentaria como compensación o incentivo en la ejecución de obras públicas y como apoyo a la red de comedores populares y complemento a los programas ejecutados por la Iglesia, en particular CARITAS.

Ambos programas fueron muy criticados en los años 1999 y 2000 porque se convirtieron en mecanismos de movilización política a favor del programa de reelección de Alberto Fujimori. En este escenario se diluyeron las metas y el Estado careció de fuerza política para convocar a la Cooperación Internacional y al sector privado.

Otras acciones orientadas a la lucha contra la pobreza fueron la construcción o remodelación de escuelas públicas (INFES) y los programas de caminos, electrificación y telefonía rurales. Este último se ejecuta en virtud de un subsidio cruzado a las tarifas telefónicas y a través de operadores privados.

Los programas de lucha contra la pobreza se ejecutaron desde el MIPRE (Ministerio de la Presidencia) que incluía a FONCODES y PROFINES (un programa especial con apoyo de la Unión Europea), y del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano.

En todo este esfuerzo no hubo coordinación ni un liderazgo claro por lo que muchas intervenciones se superponían. El gobierno actual ha definido una Carta Social, ha promovido las Mesas de Concertación en la Lucha contra la Pobreza y ha establecido en FONCODES una secretaría del Consejo de Ministros para coordinar la política social pública.

A modo de conclusión, puede proponerse un cuadro en el que se establece la correspondencia entre las intervenciones de la Cooperación Española y las políticas de desarrollo peruanas en el trienio 1999-2001. Evidentemente, dada la variabilidad de orientaciones detectadas en la actuación de los diferentes gobiernos peruanos que se han sucedido durante el periodo esta sistematización resulta un tanto imprecisa.

Área Temática	Adecuación de la intervención de la Cooperación Española a las políticas peruanas		
	Baja	Media	Alta
Lucha contra la pobreza			
Desarrollo Rural			
Educación Pública			
Áreas Naturales Protegidas			
Desarrollo PYMES			
Pesquería			
Turismo			
Patrimonio			

2.4. *El programa y las prioridades de desarrollo de la Cooperación Española*

La valoración acerca de la correspondencia existente entre el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano y las prioridades generales de la Cooperación Española presenta una grave dificultad inicial, ya que en el momento de su formalización (marzo de 1999) no existía todavía un documento de referencia en el que se precisaran de manera inequívoca los grandes objetivos de carácter estratégico que orientan la acción solidaria internacional de nuestro país.

De todas formas, el actual Plan Director de la Cooperación Española no constituye una construcción sin antecedentes y los principios que en él se incluyen pueden ser vistos como la condensación de toda una serie de orientaciones que ya venían condicionando la actuación española en el ámbito de la Cooperación Internacional. Teniendo en cuenta esa característica podemos utilizar el Plan Director como un texto de referencia que permite establecer un análisis de la pertinencia, aunque es preciso tener presente que se trata de dos documentos no coincidentes en el tiempo.

Las prioridades del Plan Director

En primer lugar, hay que recordar que Perú aparece, junto a Bolivia, Ecuador y Paraguay, como uno de los países programa dentro de América del Sur, lo que establece una clara prioridad de la cooperación para el desarrollo que se dirige hacia esa nación.

Por lo que hace referencia a las denominadas prioridades horizontales dentro de las estrategias de intervención puede señalarse que, según el Plan Director, éstas son las siguientes:

Lucha contra la pobreza, concebida como “una estrategia integrada.. (que) ... debería incorporar tres líneas de actuación: crecimiento económico sostenido, suministro de servicios sociales básicos para los pobres y apoyo asistencial para quienes no se benefician del crecimiento de forma inmediata”.

La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. En ese sentido se afirma que “los aspectos relativos al enfoque de género deben ser integrados en la formulación, programación, ejecución y evaluación de todos los programas y proyectos, en los programas sectoriales y geográficos y en los de las ONGD”.

El Medio Ambiente. En el mismo sentido que en el caso anterior, es preciso que “los aspectos relativos al medio ambiente deben ser integrados en la formulación, programación, ejecución y evaluación de los proyectos. Específicamente, en su formulación, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) deberán integrarse en toda formulación de programas y proyectos..... Las acciones de carácter horizontal, como las descritas, se acompañan de un programa sectorial de defensa del medio ambiente”.

Junto a estas orientaciones de carácter horizontal, se plantean en el Plan Director algunas prioridades sectoriales que es preciso tener en cuenta. Se trata de las que se relacionan a continuación:

Necesidades Sociales Básicas. Los campos sectoriales de actuación son “la salud básica, educación básica, población y salud reproductiva, nutrición, trabajos elementales de suministro de agua,

saneamiento, vivienda, actuaciones de emergencia y programas integrados, de entre los que destacan los ámbitos de planificación familiar y lucha contra enfermedades de transmisión sexual, ayuda alimentaria y de emergencia, y formación de profesores y cuadros". El marco presupuestario que se asigna para este componente debe situarse por encima del 20% del total de la ayuda bilateral no reembolsable.

Inversión en el ser humano. Se incluyen en este capítulo "los conceptos de educación y desarrollo, la investigación, la ciencia, la tecnología y su vinculación con el desarrollo y el desarrollo intercultural". El marco presupuestario que se asigna para este componente debe situarse entre el 18% y el 20% del total de la ayuda bilateral no reembolsable.

Infraestructuras y promoción del tejido económico. En este componente se incluyen, entre otros, el apoyo a la creación y mantenimiento de infraestructuras económicas y sociales, el apoyo a la creación de un clima favorable que propicie la creación del tejido empresarial, la promoción de operaciones empresariales e inversoras conjuntas, el apoyo a la iniciativa inversora de los sectores más pobres, mediante la apertura de líneas de microcréditos, el apoyo a la microempresa, PYMES y el respaldo a las cooperativas, entre otras actuaciones, el apoyo a las organizaciones empresariales del sector privado y a su capacidad de interlocución social y el impulso de las condiciones que promuevan el empleo digno de los ciudadanos. Se prevé destinar alrededor de un 32% de la ayuda bilateral no reembolsable a iniciativas incluidas en este componente.

Defensa del Medio Ambiente. La estrategia medioambiental de la Cooperación Española abarcará una dimensión horizontal y otra de carácter sectorial, compuesta por programas de carácter integral y marco temporal plurianual, cuyo paradigma lo compone el Programa Araucaria. Junto a éste aparecen toda otra serie de acciones más específicas, además del apoyo a actuaciones de carácter multilateral. Este componente contará con alrededor de un 2,5% de la ayuda bilateral no reembolsable.

Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno. Los principales objetivos incluidos en esta línea son la defensa de los derechos humanos y el apoyo al estado de derecho, la participación social, el desarrollo institucional y las prácticas de buen gobierno. Se destina en torno a un 14% de los fondos disponibles a la puesta en marcha de intervenciones en este área.

Prevención de conflictos. No aparece una asignación presupuestaria precisa, aunque se señala que "se intentará incrementar paulatinamente el peso relativo de este componente siempre a reserva de que las situaciones sobre el terreno no impongan un volumen notablemente superior o inferior, en función de los compromisos internacionales que se adquieran".

El contraste entre las prioridades estratégicas de la Cooperación Española y el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001

Frente a este marco general de referencia pueden establecerse algunas comparaciones con respecto a las intervenciones impulsadas por el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano que ahora concluye. Para ello, resulta oportuno clasificar las distintas intervenciones impulsadas por el Programa en los capítulos manejados en el Acta de Comisión Mixta.

Áreas de intervención, proyectos y porcentajes de asignación presupuestaria del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001

Áreas temáticas	Asignaciones presupuestarias
<i>Modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas</i> Informatización del Archivo General de la Nación Mejora de la gestión de la Empresa Pública de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima -SEDAPAL- Escuela de formación municipal Fortalecimiento de la administración de cooperación técnica internacional Apoyo a la Protección de los Derechos de las Comunidades Nativas en la Amazonía Peruana Apoyo al Sistema Nacional de Adopciones	6,2%
<i>Educación, capacitación y formación de recursos humanos</i> Experimentación del modelo de formación profesional Programa de Cooperación Interuniversitaria Programa General de Becas, Convocatoria Ordinaria Otras Convocatorias	16%
<i>Modernización de los sectores productivos</i> Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) San Martín Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) de Tacna y Moquegua Desarrollo estratégico del Turismo Araucaria Amazonas Nauta Araucaria Valle del Colca Apoyo al Desarrollo Agroindustrial Red de Centros de Innovación Tecnológica Desarrollo del sector pesca y acuicultura	67,4%
<i>Refuerzo de la cooperación cultural</i> Actividades culturales del Centro Cultural de España en Lima Programa de Preservación del Patrimonio Cultural Programa de Restauración de Monumentos en Lima, Cuzco y Valle del Colca Escuelas Taller de Lima y Cuzco Rehabilitación de Centros Históricos	10,4%

Nota: Se han suprimido de este cuadro los Programas de Ayuda Alimentaria, Microcréditos y Fondo de Ayuda Alimentaria por no corresponder al área de modernización institucional en donde aparecen en el Acta de Comisión Mixta, así como las intervenciones "Pequeños proyectos de interés comunal", "Electrificación rural", "Programa de Cooperación Empresarial" y "Escuela de Bienes Muebles" ya que, tal como se comentará en el próximo capítulo, no han sido llevados a cabo o tuvieron una significación muy escasa. Los porcentajes de asignación presupuestaria son los que reconoce la OTC en el libro "La Cooperación Española en Perú, 1999-2001".

La comparación entre las prioridades incluidas en el Plan Director y las asignaciones establecidas en el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano permiten plantear algunas reflexiones:

- El capítulo "Modernización de los sectores productivos" supone una cierta sobrerrepresentación de este tipo de intervenciones en el Programa de Cooperación Hispano Peruano con respecto a las tendencias que resultan prioritarias para la Cooperación Española. Aunque en este apartado aparecen los dos programas ARAUCARIA impulsados en Perú que deben ser incluidos en el capítulo de "Mejora del Medio Ambiente", el porcentaje

reconocido del 67,4% del gasto contrasta con el 32% que maneja el Plan Director para la línea de “Infraestructuras y promoción del tejido económico” que es evidentemente su correlato en el documento de estrategia. Hay que reconocer, asimismo, que los programas ARAUCARIA del valle del Colca y de Amazonas Nauta presentan fuertes componentes productivos que no se corresponden plenamente con la orientación general de ese tipo de intervenciones.

- Como contrapartida, apenas aparecen intervenciones dirigidas a la satisfacción de necesidades sociales básicas (20% del marco presupuestario que se sugiere en el Plan Director). No se encuentran proyectos de “salud básica, educación básica, población y salud reproductiva, nutrición, trabajos elementales de suministro de agua, saneamiento, vivienda y de planificación familiar y lucha contra enfermedades de transmisión sexual”. De hecho, tan sólo el proyecto SEDAPAL tendría alguna vinculación con ciertos componentes incluidos en este capítulo, aunque de una forma no directa. En ese sentido, puede identificarse un déficit que convendría tener en cuenta para posteriores actuaciones.
- Por lo que hace referencia a la línea de actuación “Inversión en el ser humano”, el Programa Hispano Peruano actúa básicamente a través de los capítulos “Educación, capacitación y formación de recursos humanos” y “Refuerzo de la cooperación cultural”. Se percibe una excesiva importancia de esta línea de trabajo, con aportaciones que superan el 26% de la asignación presupuestaria total frente a un 18%-20% sugerido en el Plan Director. En cualquier caso, puede considerarse que nos encontramos ante una desviación no especialmente significativa.
- Por último, las intervenciones en el área de “Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno” tienen una presencia muy poco importante en el Programa Hispano Peruano de Cooperación, ya que apenas suponen el 6,2% del presupuesto total frente al 14% manejado como porcentaje indicativo en el Plan Director. Hay que reconocer que la situación política del Perú durante el pasado trienio justifica la escasa importancia de este componente.
- Más allá de estas desviaciones, es preciso señalar que, aunque la lucha contra la pobreza aparece como el objetivo final del Programa de Cooperación Hispano Peruano, éste no puede identificarse como una “prioridad horizontal”, utilizando la terminología del Plan Director, en la mayor parte de los proyectos considerados. Las áreas de intervención incluidas en el Programa coinciden escasamente con las zonas donde la pobreza tiende a ser más acusada en el Perú y no se detectan en los proyectos ejecutados medidas de discriminación positiva para las personas que se encuentran en situación de pobreza.
- La anterior afirmación debe ser, sin embargo, matizada asumiendo que la actuación de las ONGD que reciben financiación de la Cooperación Española tienden a compensar ese déficit que se indica. De hecho, la mayor parte de las intervenciones llevadas a cabo por las ONGD pueden incluirse en el sector de “Apoyo a las Necesidades Sociales Básicas”. Las cifras globales de este tipo de actuaciones son las que se presentan a continuación:

Convocatorias de la AECI 1999-2001

Años	Ordinaria		IRPF*		Millones de US\$ (total)
	Millones de US\$	Proyectos	Millones de US\$	Proyectos	
1999	3,90	18	3,10	15	7,00
2000	3,80	9	1,60	8	5,40
2001**	1,80	6	2,60	8	4,40
Total	9,50	33	7,30	31	16,80

* La asignación consignada en IRPF corresponde al año anterior

** No incluye importes correspondientes a programas aprobados en Convocatoria 2001

Fuente: OTC- Perú

La clasificación atendiendo a prioridades sectoriales de todos esos proyectos es la que sigue:

Sectores del Plan Director	Porcentajes
Necesidades Sociales Básicas	37,3%
Inversión en el ser humano	22,5%
Infraestructura y promoción del tejido económico	19,7%
Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno	10,5%
Defensa del medio ambiente	8,8%
Prevención de conflictos	1,2%

Fuente: OTC- Perú

La cooperación descentralizada española vía ONGD es muy significativa, superando a las propias aportaciones de la AECI. Las cifras respectivas se recogen en el cuadro siguiente:

Fuente	1999		2000		2001		Total	
	Millones de US\$	%						
AECI	7,00	54,2	5,40	41,8	4,40	34,1	16,80	43,4
Cooperación descentralizada	5,90	45,7	7,50	58,1	8,50	65,8	21,90	56,5
Total	12,90	100	12,90	100	12,90	100	38,70	100

Fuente: OTC- Perú

La conclusión que puede extraerse de todos estos datos es que, efectivamente, la contribución a la lucha contra la pobreza adquiere mayor importancia valorando las aportaciones vía ONGD, aunque no es suficiente para invalidar los juicios que antes se avanzaban.

- La promoción de la igualdad de hombres y mujeres ha tenido un tratamiento más positivo en el Programa que ahora concluye. El equipo de evaluación ha constatado un esfuerzo para incluir esta temática en la orientación general de la intervención. Se han llevado

a cabo acciones específicas de análisis de los documentos de formulación y de formación de los equipos de gestión de los proyectos para tratar de que el enfoque de género sea una orientación transversal que condicione el perfil general del Programa. En algunos casos, se ha comentado al equipo de evaluación que, pese a los indudables esfuerzos realizados para promover el enfoque de género como una prioridad horizontal de la Cooperación Española, se detectan todavía dificultades para su aplicación concreta en cada una de las intervenciones que forman parte del Programa.

- El Medio Ambiente, más allá de la ejecución de dos programas ARAUCARIA, no tiene todavía importancia en la identificación, formulación y ejecución de los proyectos que forman parte del Programa de Cooperación. El equipo de evaluación no ha encontrado ningún Estudio de Impacto Ambiental que permita reorientar el sentido de alguna de las intervenciones consideradas. Parece conveniente, por tanto, efectuar nuevos esfuerzos para incluir esa prioridad horizontal en el próximo periodo.
- Se detecta una evidente dispersión de las acciones incluidas en el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001. Esa dispersión es tanto geográfica como temática, sectorial, de colectivos beneficiarios, etc. Esa dispersión dificulta la valoración del impacto, eficacia e impacto de la intervención considerada en su conjunto. La inexistencia de objetivos claros y la falta de indicadores operativos no contribuye tampoco a permitir la realización de un ejercicio de evaluación en ese sentido.

Con el propósito de justificar las conclusiones presentadas con anterioridad, se incluye a continuación un cuadro en el que se ha pretendido ordenar las diferentes intervenciones que forman parte del Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano en base a las prioridades de carácter sectorial incluidas en el Plan Director. Hay que reconocer que esa ordenación es discutible, ya que los diferentes componentes de muchos de los proyectos considerados podría justificar su inclusión en otros capítulos.

En cualquier caso, el equipo de evaluación ha considerado útil la realización de este ejercicio para, más allá de discusiones puntuales, presentar el marco general de intervención que ha caracterizado la acción de la Cooperación Española en el Perú durante el periodo 1999-2001.

Tal y como puede observarse, este último cuadro muestra, más allá de la discusión acerca de la oportunidad de incluir una intervención concreta en una u otra de las líneas de actuación consideradas, que los capítulos de "Necesidades sociales básicas" y de "Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno" son los que presentan una importancia más reducida, mientras que los de "Infraestructuras y promoción del tejido económico" e "Inversión en el ser humano" aparecen con un número superior de actuaciones.

Se ha incluido en el capítulo destinado a la "Prevención de conflictos" el programa de gestión integral de la cuenca hidrográfica del río Catamayo-Chira ya que, aunque durante el periodo evaluado, apenas han comenzado las tareas previas de formulación, supone una importante contribución al establecimiento de un clima de convivencia entre Perú y Ecuador tras los Acuerdos de Paz que pusieron fin al largo conflicto fronterizo entre los dos países.

Un tema que es conveniente destacar, además de la dispersión sectorial y de colectivos beneficiarios que ya se han comentado, es el de la diversidad geográfica que parece mostrar el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano. De hecho, 13 de las intervenciones ejecutadas en el periodo tienen un ámbito de actuación muy amplio, de carácter prácticamente nacional.

Las prioridades de la Cooperación Española y las intervenciones del Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001

Prioridades de carácter sectorial incluidas en el Plan Director	Intervenciones del Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001
Necesidades sociales básicas	Mejora de la gestión de la Empresa Pública de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima -SEDAPAL- Programa de Ayuda Alimentaria
Inversión en el ser humano	Experimentación del modelo de formación profesional Programa de Cooperación Interuniversitaria Programa General de Becas, Convocatoria Ordinaria Otras Convocatorias Actividades culturales del Centro Cultural de España en Lima Programa de Preservación del Patrimonio Cultural Programa de Restauración de Monumentos en Lima, Cuzco y Valle del Colca Escuelas Taller de Lima y Cuzco Rehabilitación de Centros Históricos Informatización del Archivo General de la Nación
Infraestructuras y promoción del tejido económico	Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) San Martín Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) de Tacna y Moquegua Desarrollo estratégico del Turismo Apoyo al Desarrollo Agroindustrial Red de Centros de Innovación Tecnológica Desarrollo del sector pesca y acuicultura Programa de Micro Crédito
Defensa del Medio Ambiente	Araucaria Amazonas Nauta Araucaria Valle del Colca
Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno	Escuela de formación municipal Fortalecimiento de la administración de cooperación técnica internacional Apoyo a la Protección de los Derechos de las Comunidades Nativas en la Amazonía Peruana Apoyo al Sistema Nacional de Adopciones Fondo de Ayuda al Equipamiento (FAE)
Prevención de conflictos	Programa Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira

La ciudad de Lima acapara, con 6 proyectos, la mayor concentración de actuaciones. A continuación aparecen los departamentos de Cuzco (4) y Arequipa (4). Con menos importancia se sitúan los departamentos de Loreto, San Martín, Tacna-Moquegua, Ayacucho y Piura-Tumbes. Hay que tener en cuenta que un mismo proyecto puede encontrarse situado en más de una de estas zonas, dada la diversidad de escenarios en los que actúa.

Se observa una clarísima concentración de intervenciones en Lima, en entornos urbanos y en áreas en las que no se registran las mayores concentraciones (en cantidad e intensidad) de situaciones de pobreza extrema.

Por lo que hace referencia al impacto del Programa en la lucha contra la pobreza, ya se ha indicado que no existe una correspondencia entre las acciones llevadas a cabo y las áreas de mayor pobreza en el Perú. De hecho, en los siete departamentos con mayores niveles de pobreza tan sólo se han ejecutado tres proyectos (Araucaria Amazonas Nauta, Apoyo al Desarrollo Agroindustrial -Loreto- y Rehabilitación del Centro Histórico de Huamanga), mientras que otras diez intervenciones se concentran en los cuatro departamentos que muestran los menores niveles de pobreza.

2.5. Nuevos temas y ámbitos de prioridad de cara al próximo Programa de Cooperación Hispano-Peruano

El nuevo gobierno democrático del Perú se encuentra actualmente estableciendo nuevas prioridades estratégicas que es necesario identificar de cara a futuras actuaciones de la Cooperación Española.

En primer lugar, es preciso señalar que el Perú se encuentra inmerso en un importante proceso de descentralización que tendrá una enorme trascendencia para la configuración futura del Estado. Durante este año está prevista la celebración de las elecciones municipales y departamentales en el Perú. Se prevé una importante transferencia de capacidades para la gestión de recursos propios. El apoyo a este proceso de institucionalización descentralizada no sólo es importante para el Gobierno peruano sino para el propio futuro de la estructura administrativa del país. Se detecta un amplio espacio para reforzar la capacidad de gestión, de planeamiento, de manejo de presupuestos, de transparencia y lucha contra la corrupción, de participación popular en suma.

Durante los últimos meses se ha observado un esfuerzo muy fuerte para desarrollar las llamadas mesas de concertación regional. Éstas fueron organizadas con una muy amplia base social y con la presencia muy activa del Estado, quien las ha impulsado como mesas de lucha contra la pobreza. De todas formas, su mayor contribución hasta el momento ha sido la de ordenar los diagnósticos regionales y locales y proponer sus próximos planes de inversiones (muchas ahora tienen sus propios planes estratégicos). Estas mesas tienen el defecto de ser todavía excesivamente reivindicativas respecto al gobierno central, mientras que se muestran poco propositivas. En cualquier caso, constituyen un evidente avance en términos de expresión de las "fuerzas vivas" de cada uno de los departamentos. La experiencia española puede resultar muy importante para aportar ideas y sugerencias que contribuyan a enriquecer todo este proceso.

Con referencia al componente de desarrollo rural y más específicamente agropecuario, las nuevas tendencias de la estrategia del actual gobierno pasan por la promoción de las cadenas de producción, concebidas como mesas de concertación de los productores agropecuarios, los proveedores de insumos y servicios (financieros y no financieros), las plantas de transformación y los comerciantes. La idea central es que la forma de proporcionar rentabilidad al sector agrario es a través de una agricultura de contrato que concluya en productos procesados industrialmente, ya sean destinados a los mercados locales o se dirijan hacia la exportación.

Las cadenas productivas que ha identificado el Ministerio de Agricultura son las siguientes:

Cultivos de Importancia Nacional: maíz amarillo duro, maíz amiláceo, algodón, arroz, papa, trigo y cebada, café, menestras y palma aceitera. Estos productos deben representar el 90% o más del VBP agropecuario nacional actual.

Cultivos de Importancia Regional: el cacao, la quinua, el pijuayo para palmito, plantas medicinales, frutales, yuca, plátano y orégano.

Cultivos de Importancia Local: camu camu, te, nueces, tabaco, jebe, apícola, tuna cochinilla y fronteras vivas.

Un ángulo que puede resultar interesante para la Cooperación Española a partir de su experiencia, es el de trabajar sobre algunas de estas cadenas. Los puntos de partida podrían ser el palmito y el cacao, a los que podrían agregarse productos como el orégano, frutales u otros.

La primera recomendación que puede hacerse en este sentido, es la de buscar actores reales y no pretender configurarlos ni sustituirlos desde la Cooperación. Una buena manera de ayudar a los productores pobres (y por esa vía al desarrollo rural y regional), podría ser trabajar sobre tecnologías para alcanzar estándares de calidad en las distintas fases del proceso. Sin embargo, o se trabaja en todas las fases, cualquiera sean los actores, o los esfuerzos en un punto de la cadena pueden resultar infructuosos.

Respecto al componente de la carne de alpaca existe una iniciativa muy importante de la Unión Europea con el Ministerio de Agricultura que se denomina Programa de Apoyo a Campesinos Pastores de Altura en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica", "Proalpaca". Tal vez resultaría oportuno proporcionar información sobre los problemas de la comercialización de la carne de alpaca que ha experimentado la iniciativa impulsada por la Cooperación Española.

Por otra parte, hay que indicar que las líneas de actuación en los sectores de Turismo, Pesca y Conservación de Patrimonio mantienen plenamente la vigencia que se señaló para el ejercicio ya concluido.

El Turismo continúa siendo una de las prioridades de desarrollo del Estado peruano y uno de los sectores con mayores perspectivas de crecimiento. La apuesta estratégica es la de reforzar la oferta turística del Perú, ya que, después de la desaparición de la amenaza terrorista, las oportunidades de recuperar un turismo relativamente masivo parecen ser muy elevadas.

En el mismo sentido, puede señalarse que la Pesca es un sector estratégico para el desarrollo del Perú y que conviene que sea apoyado desde la Cooperación Española. El objetivo debe ser el de convertir una actividad pesquera excesivamente orientada hacia la producción de harinas por otra dirigida hacia el consumo humano. En ese sentido, el trabajo con los pescadores artesanales resulta fundamental.

Por último, hay que recordar que las iniciativas específicamente dirigidas a luchar contra la pobreza deberían ser reforzadas durante el próximo Programa. Las áreas de intervención que pueden ser consideradas como prioritarias son las referidas a la promoción de la escolarización básica universal, la reducción de la mortalidad infantil o el cuidado de madres gestantes, la promoción de servicios de salud reproductiva y la difusión de servicios básicos (agua y saneamiento especialmente), tal y como se indica en el Plan Director.

3. Análisis de las intervenciones que forman el Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001

3.1. Introducción

Los plazos temporales previstos para el trabajo de campo de la misión imposibilitaban la realización de un ejercicio intensivo de evaluación de todas las intervenciones que forman parte del Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano que ahora concluye. Además, las especificaciones de los términos de referencia insistían en la importancia de efectuar una indagación de carácter esencialmente macro sobre la pertinencia y la viabilidad general del Programa, utilizando la evaluación de los proyectos concretos como elemento de confirmación de las hipótesis elaboradas en el análisis más general.

De todas formas, se consideró que un informe de evaluación que no incluyese unos datos básicos de todas y cada una de las intervenciones que se han ejecutado durante el periodo considerado presentaría una carencia difícilmente justificable. Por ese motivo, se prepararon algunas herramientas con el propósito de sistematizar las informaciones sobre la situación y características de todos los proyectos considerados y para avanzar un primer diagnóstico acerca de su comportamiento y desempeño.

3.2. Las intervenciones del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano

Se presentan a continuación los resultados ya sistematizados de las fichas de situación que cumplieron los coordinadores de los proyectos, programas y líneas de intervención que aparecen incluidos en el Acta de Comisión Mixta.

Algunas informaciones fueron completadas por el personal de la OTC, cuando no se pudieron recoger determinados datos puntuales sobre alguna intervención. En las ocasiones en que los datos remitidos por las distintas fuentes no coincidían se han mantenido ambas cifras, señalando con el signo (**) a los proporcionados por la propia OTC.

Sin más comentarios, presentamos esas primeras tablas:

Modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país
para satisfacer las necesidades sociales básicas

Línea/ proyecto/ programa	Años totales de ejecución del proyecto	Estado de la intervención	Presupuesto total (1999-2001)	Aportación AECI (1999-2001)	Contraparte principal	Beneficiarios directos	Localización geográfica	Sector CAD
Informatización del Archivo General de la Nación	3 años	Por concluir	1.164.548 \$ 400.000 \$ (**)	986.348 \$* * Esta cantidad figuraba en el acuerdo, pero el monto es manejado por AECI. suponemos que solamente en lo que va del Proyecto, solo ha habido un 25% de lo presupuestado Aportación AGN: 178.200 \$* * Completamente ejecutado al 100% por el Archivo General de la Nación	Archivo General de la Nación	Archivo General de la Nación	Lima	16381 41040
Mejora de la gestión de la Empresa Pública de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima -SEDAPAL.	3 años (1998-2000)	Concluido	300.000 \$ (**)		SOLUZIONA SAC		Lima	14010

Línea/ proyecto/ programa	Años totales de ejecución del proyecto	Estado de la intervención	Presupuesto total (1999-2001)	Aportación AECI (1999-2001)	Contraparte principal	Beneficiarios directos	Localización geográfica	Sector CAD
Pequeños proyectos de interés comunal -PEPICOS-	Concluyó en 1998							
Escuela de formación municipal	3 años	Se solicita nueva etapa Por concluir (**)	330.000 \$ 75.000 \$ (**)	AECI: 90.000 \$ CAM: 120.000 \$	Centro Guaman Poma Perspectiva Universidad de Cusco	Autoridades Municipales Funcionarios Dirigentes	Cuzco	15040 11330
Fortalecimiento de la administración de cooperación técnica internacional	3 años	Por concluir (**)	600.000 \$ (**)	590.000 \$ (**)	Ministerio de Relaciones Exteriores SECTI (**)	Funcionarios de cooperación para el desarrollo (**)	Nivel nacional (**)	15010
Apoyo a la Protección de los Derechos de las Comunidades Nativas en la Amazonía Peruana	Junio 1999 Diciembre 2001	Se tiene prevista una 2ª fase	1.594.530 \$ 900.000 \$ (**)	Original: 902.030 \$ Real: 525.000 \$	Defensoría del Pueblo del Perú	Comunidades nativas Amazonia peruana (300.000 personas)	Amazonia peruana (Jaén, San Ignacio, Condorcanqui, Loreto, San Martín, Selva Central, Madre de Dios, La Convención)	
Programa de Ayuda Alimentaria	3 años (1999-2001)	Continúa (**)	1.620.449 \$ 2.000.000 \$ (**)	1.620.449 \$	SECTI OCI Ministerio de Agricultura Ministerio de Pesquería CTAR de Loreto, San Martín, Tacna, Moquegua y Arequipa	Fondos destinados a distintos proyectos del Programa de Cooperación Hispano Peruano (2 PADAs; 2 ARAUCARIA)	----- Loreto, San Martín, Tacna, Moquegua y Arequipa	

Línea/ proyecto/ programa	Años totales de ejecución del proyecto	Estado de la intervención	Presupuesto total (1999-2001)	Aportación AECI (1999-2001)	Contraparte principal	Beneficiarios directos	Localización geográfica	Sector CAD
Fondo de Ayuda al Equipamiento	2 años (1999-2000)	Continúa (**)	315.400.000 Pts 3.870.000 \$ (**)	315.400.000 pts.	Dirección de Gestión de Promoción Municipal del Ministerio de la Presidencia. Municipios provinciales y distritales del pais	Municipios (**)	Todo el país	-----
Programa de Micro Crédito	3 años (1999-2001)	Continúa	12.906.134 \$ 14.000.000 \$ (**)	12.906.134 \$	COFIDE ViceMinisterio de la Vivienda (a título informativo)	Microempresas de max. 10 empleados incluido dueño y con activos max. de 20.000 \$ (excluidos inmuebles)	Todo el país	-----
Apoyo al Sistema Nacional de Adopciones	20 meses (1999-2000)	Transferido	147.460 \$ 80.000 \$ (**)	108.360 \$	PROMUDEH	Institución rectora en materia de niñez y adolescencia Gerencia de Protección de la Niñez y Adolescencia del PROMUDEH	Nivel nacional. Sede Lima	16310
Binacional fronterizo	2001-2006	Fase preoperativa	393.818 \$	70%	Plan Binacional Perú-Ecuador	817.968 personas	Zona fronteriza Perú-Ecuador; Loja-Piura	14010

Modernización de los sectores productivos

Línea/ proyecto/ programa	Años totales de ejecución del proyecto	Estado de la intervención	Presupuesto total (1999-2001)	Aportación AECI (1999-2001)	Contraparte principal	Beneficiarios directos	Localización geográfica	Sector CAD
Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) San Martín	1ª fase: 1996-1998 2ª fase: 1999-2001	Transferencia y finalización	908.651.760 pts. (Nota: esa cantidad ha sido posteriormente recortada) 1.800.000 \$ (**)	270.514.150 pts. + 81.117.640 pts (FAE y Fondo Crédito)	CTAR San Martín MINAG MED ESF (ONG española)	2.500 familias	San Martín	430 (multisectorial) 43040 (desarrollo rural)
Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agroindustrial (PADA) de Tacna y Moquegua	3 años (1999-2001)	Finalización	2.500.000 \$ 1.575.000 \$ (**)	1.240.000 \$	CETICOS CTARS Municipalidad	Familias agricultoras	Tacna Moquegua	43040
Desarrollo estratégico del Turismo	4, 5 años (1997-2001)	A punto de finalizar. Transferencia prácticamente completada	3.233.522 \$ 1.800.000 \$ (**)	2.348.337 \$	Ministerio de Industria y Turismo (MITINCI)	Trabajadores del sector turístico, pobladores del valle del Colca, otros	Nacional, principalmente en Lima, Arequipa, Cuzco, Chiclayo, Huaraz y Colca	33200
Electrificación Rural	Concluido en 1999 (**)		900.000 \$ (**)					-----
Araucaria. Amazonas Nauta	3 años periodo 1999-2001	Continuación (sujeto a reformulación para la siguiente fase)	Presupuesto aprobado en el documento: 3.250.000 \$ Presupuesto ejecutado: 1.859.000 \$ 2.850.000 \$ (**)	Según documento: 2.580.000 \$ Aportación efectiva: 1.629.000 \$	CTAR Loreto (Consejo Transitorio de Administración Regional de Loreto)	Poblaciones asentadas en la carretera Iquitos- Nauta, en la Reserva Nacional Pacaya Samiria y pobladores de la ciudad de Nauta	Región de Loreto, Provincias de Maynas, Loreto y Requena	4100

Línea/ proyecto/ programa	Años totales de ejecución del proyecto	Estado de la intervención	Presupuesto total (1999-2001)	Aportación AECE (1999-2001)	Contraparte principal	Beneficiarios directos	Localización geográfica	Sector CAD
Araucaria Valle del Colca	3 años (1999-2001)	El proyecto tiene prevista una 2ª fase a ser ejecutada entre el 2002 y el 2004	El presupuesto aprobado en el documento de proyecto para los 3 años fue de 7.214.782,82 \$ por todos los conceptos y fuentes financieras. Si restamos el concepto de restauraciones (en realidad, con financiamiento distinto) el total aprobado ascendía a 5.720.498,82 \$ 2.850.000 \$ (**)	El aporte total AECE para los 3 años (desde enero 1999 hasta septiembre 2001) fue de 3.069.829,18 \$ incluyendo restauraciones. Si restamos el concepto de restauraciones, el total ejecutado ascendía a 2.587.220,62 \$	ONG DESCO	Población del valle del Colca, Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca y zona de amortiguamiento, Sánchez Cerro en Moquegua	Provincias de Caylloma y Arequipa en el Departamento de Arequipa y Provincia General	4100
Apoyo al Desarrollo Agroindustrial	3 años. Previamente se ejecutó otro de apoyo a la comercialización, también de 3 años (1996-1998)	Concluye el 31.12.2001. Se transfieren total o parcialmente las participaciones de CURMI en las empresas salvo en Alianza, Nauta y Curmisa	1.227.209 \$ 900.000 \$ (**) 5.720.498,82 \$ 2.850.000 \$ (**)	Previsión: 919.326 \$ Recibida: 553.099 \$	ONG CURMI Promovida por la OTC de AECE en el Perú para el apoyo directo a: La OTC Los proyectos Las empresas Los Colegios Agropecuarios Los Centros de Formación Agraria	Pequeños y medianos agricultores de las zonas de actuación de la Cooperación Española y otras	Loreto San Martín Lima Arequipa Moquegua Tacna	31162 (cosechas destinadas a la exportación o a la industria)

Refuerzo de la cooperación cultural

Línea/ proyecto/ programa	Años totales de ejecución del proyecto	Estado de la intervención	Presupuesto total (1999-2001)	Aportación AECI (1999-2001)	Contraparte principal	Beneficiarios directos	Localización geográfica	Sector CAD
Actividades culturales del Centro Cultural de España en Lima	-----	-----	600.000 \$ (**)	-----	-----	-----	-----	41040
Programa de Preservación del Patrimonio Cultural; Programa de Restauración de Monumentos en Lima, Cuzco y Valle del Colca	10, 5 años (1)	En ejecución	Lima – 615.000 \$ (**) Cuzco – 615.000 \$ (**) Colca – 487.500 \$ (**)	Lima- 110.000.000 Cuzco- 100.000.000 Colca- 76.000.000	INC	Población de las respectivas ciudades y personal que recibe formación	Lima Cuzco Colca (Arequipa)	41040
Escuelas Taller de Lima y Cuzco	10 años (2)	En ejecución	Lima – 525.000 \$ (**) Cuzco – 532.500 \$ (**)	Lima- 78.000.000 Cuzco- 94.000.000	INC	Los propios alumnos y población beneficiaria de las actuaciones	Lima Cuzco	41040 11430
Rehabilitación de Centros Históricos (Ayacucho, Arequipa y Cuzco)	2,5 años	En ejecución	375.000 \$ (**)	165.000.000	Municipios provinciales	Población local	Cuzco Arequipa Huamanga (Ayacucho)	41040
Escuela de bienes muebles	No aprobado (**) (3)	-----	-----	-----	PUCP	-----	-----	41040 11430

(1) Restauración de monumentos lleva 10,5 años, pero en ese período han ido concluyéndose y abriéndose nuevos proyectos que han dado la continuidad al Programa. La Merced (Cuzco) concluye el 2002-2003. La Casona de San Marcos concluye el 2004.

(2) Las Escuelas-Taller han formado en el marco del mismo proyecto 4 promociones de alumnos con un total de alrededor de 500 egresados.

(3) El proyecto de Escuela de Bienes Muebles con la Universidad Católica no se llegó a iniciar por desinterés de esta institución. AECI ayudó en la elaboración de la currícula de cada una de las especialidades y envió una misión técnica a Lima para ayudar a la Universidad en la definición del modelo. Al momento de poner en práctica lo establecido de común acuerdo hubo una falta de respuesta de la PUCP; entendemos que debido a la supuesta falta de rentabilidad económica del proyecto para la Universidad. Desde entonces se reforzó la formación no reglada de técnicos en restauración de bienes muebles en el marco de cada uno de los proyectos de restauración.

Nota: Las informaciones incluidas en estas tablas han sido proporcionadas por los coordinadores de las diferentes intervenciones que forman parte del Programa de Cooperación Hispano Peruano 1999 – 2001, con la excepción de aquellas que van acompañadas por el signo (**) que fueron completadas desde la O.T.C.

3.3. Sistematización de las informaciones cualitativas recopiladas

Las fichas de evaluación cumplimentadas por los equipos de gestión de los proyectos que forman parte del Programa de Cooperación Hispano Peruana constituyen una fuente muy interesante de información que ha sido ampliamente utilizada durante la elaboración del informe de evaluación.

Ahora se presenta una sistematización básica de los datos incluidos en esas fichas. Para realizar este trabajo se ha contado con diecisiete fichas de proyectos, pero en las tablas que se incluyen a continuación aparece un universo de veintidós intervenciones. Esto es debido a que el programa Araucaria Colca presentó sus conclusiones por componentes, dada su gran diversidad. De esa manera, esa ficha aporta informaciones sobre seis componentes diferenciados, por lo que se decidió tratarlos como otros tantos proyectos.

La tarea realizada ha consistido en recopilar las respuestas cerradas, precisando sus porcentajes respectivos. No se han incluido comentarios sobre las respuestas reunidas. La opinión del equipo evaluador queda expresada en los siguientes capítulos de criterios de evaluación y factores de desarrollo, conclusiones y lecciones aprendidas y recomendaciones.

Los resultados de la sistematización de las fichas antes presentadas son los que se presentan a continuación:

Análisis de los proyectos del programa de cooperación Hispano-Peruano 1999-2001

EFICACIA

Nivel de logro del objetivo del proyecto.

Alto	%	Medio	%	Bajo	%
11	50	11	50	0	--

¿Cuenta el objetivo con indicadores operativos?

Sí	%	No	%	No contesta	%
20	90	1	5	1	5

EFICIENCIA

¿Se han producido modificaciones sustantivas o la supresión de alguna de las actividades programadas para el periodo 1999-2001?

Sí	%	No	%
16	73	6	27

¿Los recursos disponibles en el periodo 1999-2001 han sido suficientes para la realización de las actividades?

	Sí	%	No	%
Recursos materiales	17	77	5	23
Recursos humanos	15	68	7	32
Recursos financieros	9	41	13	59

Los resultados/componentes del proyecto se han logrado:

De acuerdo a lo programado	%	De distinta manera a lo programado	%	No se han logrado	%
13	57	10	43	--	--

Nota: En una de las fichas se precisa que algunos componentes se han logrado de acuerdo a lo programado y otros de distinta manera a lo programado, por lo que se han incluido las dos respuestas.

IMPACTO

Valoración de los principales impactos del proyecto.

Positivos	%	Neutros	%	Negativos	%
22	100	0	--	--	--

PERTINENCIA

¿Están bien definidos los beneficiarios del proyecto?

Sí	%	No	%	No contesta	%
20	90	1	5	1	5

¿Quién identificó el proyecto?

	Número	%
La población beneficiaria a la OTC-AECI	2	6
La población beneficiaria al Estado Peruano	4	12
La institución contraparte a la OTC-AECI	11	33
El Gobierno Peruano	5	15
La AECI	11	33
Otros	-	-

Nota: Algunos proyectos dan más de una respuesta

¿Se han detectado cambios en las prioridades de alguno de los agentes implicados?

Sí	%	No	%	No contesta	%
8	36	10	45	4	18

Beneficiarios	3
Contraparte peruana	4
Cooperación Española	4
Otros	--

Nota: Algunos proyectos han detectado cambios en más de un agente

¿Tiene su proyecto vinculación con otras intervenciones?

Sí	%	No	%
19	86	3	14

¿En qué medida considera que el proyecto contribuye a luchar contra la pobreza en el Perú?

	Número	%
Alta	10	45
Media	10	45
Baja	2	9

VIABILIDAD

¿Se encuentran claramente precisados los mecanismos de transferencia de la intervención?

Sí	%	No	%
15	68	7	32

Los costes de funcionamiento y mantenimiento de los activos generados por la intervención serán:

	Número	%
Cubiertos por el propio proyecto	6	23
Asumidos por alguna institución	15	58
No se han contemplado	3	12
No contesta	2	7

Nota: Algunos proyectos dan más de una respuesta.

Se ha tenido en cuenta el enfoque de género en la formulación y ejecución del proyecto

Sí	%	No	%	No contesta	%
18	82	3	14	1	4

Se han tenido en cuenta los componentes medioambientales en la formulación y ejecución del proyecto

Sí	%	No	%	No contesta	%
16	73	4	18	2	9

Las posibilidades de permanencia de los efectos generados por el proyecto son

	Número	%
Altas	14	61
Medias	7	30
Bajas	2	9

Nota: El proyecto "Apoyo a la gestión de empresas agroindustriales" responde simultáneamente "altas" y "medias" porque distingue sobre las posibilidades de viabilidad de las empresas que gestiona.

¿Conoció la última evaluación del Programa?

Sí	%	No	%	No contesta	%
20	91	2	9	--	--

¿La anterior evaluación ha tenido algún efecto sobre el proyecto?

Sí	%	No	%	No contesta	%
15	68	7	32	--	--

4. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

Los criterios generales de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad han permitido ordenar las indagaciones efectuadas en un marco de análisis coherente. Su valoración se plantea, por tanto, siguiendo el esquema propuesto por la propia AEI. Se ha considerado más adecuado presentar las opiniones del equipo de evaluación de una manera relativamente sintética, ya que la justificación de todas ellas se encuentra en las páginas precedentes. De esa manera, se proponen como una secuencia de enunciados relativamente concisos, sólo en ocasiones puntuales acompañados de algún ejemplo concreto o de una argumentación algo más extensa.

Se presentan de manera simultánea las conclusiones que atañen al ámbito de análisis más general (el Programa), como las relativas a los proyectos que forman la intervención.

Sobre la eficacia

La eficacia "es una medida del grado o nivel de alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos" (MAE/SECIPI 1998: Metodología de evaluación de la Cooperación Española, página 46)

La primera constatación que es preciso realizar es que el Programa ha logrado un alto nivel de cumplimiento de los compromisos suscritos en el Acta de la VII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación que tuvo lugar entre el 15 y el 18 de marzo de 1999. Indudablemente, hay que reconocer que la gran mayoría de los proyectos que fueron aprobados en ese documento han sido efectivamente ejecutados, lo que muestra un elevado nivel de eficacia. Tan sólo se detectan unas escasas excepciones que no resultan muy significativas.

El análisis del desempeño durante el periodo considerado de los proyectos que forman parte del Programa muestra que los niveles de logro de los resultados y de los objetivos incluidos en los proyectos concretos que forman parte del Programa pueden considerarse, en general, aceptables, aunque se presentan algunas deficiencias que es preciso tener en consideración y que se comentarán más adelante. En cualquier caso, en el capítulo 3 del presente informe se incluyen

referencias más específicas sobre la eficacia de los proyectos concretos que componen la muestra seleccionada para este ejercicio de evaluación.

A pesar de la situación de inestabilidad política por la que ha atravesado el Perú durante el periodo considerado, la actividad general del Programa y de los proyectos considerados no se ha visto gravemente afectada y ha podido ir cumpliendo con las metas establecidas anualmente. Este hecho muestra la solidez que ha adquirido la intervención y la adecuación básica de los mecanismos puestos en marcha para su gestión.

De todas formas, hay que reconocer que la débil definición de los objetivos del Programa dificulta la valoración de la eficacia general de la intervención. Esa dificultad es extensible, aunque en menor medida, a los propios proyectos concretos que lo conforman. En esos casos, se detecta que los objetivos incluidos durante la formulación presentan unos niveles de eficacia mucho menores que los que aparecen en los sucesivos Planes Operativos Anuales. Ya se indicó con anterioridad que los POAs han venido suponiendo una suerte de ejercicios de reformulación anual que han modificado una parte significativa de los documentos originales. Evidentemente, la valoración de la eficacia con respecto a los POAs tiende a ser mucho más positiva que cuando se hace referencia al documento original de formulación. En cualquier caso, ese análisis no resulta adecuado, ya que, tal como ya se indicaba en la anterior evaluación, "de esta manera se corre el riesgo de perder de vista las metas fundamentales de la intervención definidas previamente o los grupos de población a los que se pretendía beneficiar. En síntesis, los Planes Operativos resultan imprescindibles como herramienta de gestión, pero su empleo como mecanismo de reformulación de objetivos produce distorsiones importantes".

Cabe destacar también que la reducción del periodo de ejecución del Programa, y consiguientemente de las intervenciones concretas que forman parte del mismo, de cuatro a tres años ha afectado, lógicamente, a la posibilidad de alcanzar los objetivos y resultados inicialmente fijados. De nuevo es preciso referirse a la conveniencia de formular los proyectos después de la aprobación del Programa y cuando se cuenta con marcos presupuestarios y temporales bien definidos.

La utilización del enfoque del marco lógico en la formulación de los proyectos ha mejorado durante la última etapa del Programa, pero todavía tienden a presentarse documentos con matrices de planificación que presentan numerosos objetivos específicos, una lógica vertical poco consistente y unas hipótesis que deberían ser garantizadas antes del inicio de la fase de ejecución (caso, por ejemplo, de "garantizar el interés de los beneficiarios"). De todas maneras, la valoración del equipo de evaluación es que se ha experimentado una notable mejoría en este aspecto con respecto a los juicios emitidos en la anterior evaluación.

En el caso de los proyectos incluidos en el componente de restauración del patrimonio, debe señalarse que en su formulación apenas se utiliza el enfoque del marco lógico. Aunque puede asumirse que, dadas sus peculiaridades, no todos los elementos incluidos en el formulario de la AECI resultan plenamente adecuados para este tipo de proyectos, parece lógico sugerir que se intente efectuar una homologación lo más completa posible en la formulación de todas las intervenciones del Programa.

Los indicadores incluidos en los documentos de proyecto tienden a ser poco operativos, no suelen encontrarse cuantificados y, a menudo, no incluyen a la población beneficiaria. Esta opinión del equipo evaluador contrasta con las opiniones de los propios responsables de la gestión de las intervenciones. Muy a menudo, en los informes de seguimiento apenas se hace referencia al cumplimiento de esos indicadores.

En ocasiones, los objetivos de proyectos que tienen una evidente similitud no presentan la coherencia deseable. Eso es especialmente notorio en los proyectos en los que existe un fuerte

componente educativo, ya que las soluciones adoptadas (y los objetivos formulados) tienden a ser muy diferentes.

Sobre la eficiencia

La eficiencia de una intervención de desarrollo es “una medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos, naturales y humanos para maximizar los resultados” (MAE/SECIPI 1998: Metodología de evaluación de la Cooperación Española, página 48)

El Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001 aparece como una intervención que cuenta con sólidos mecanismos de gestión y con una organización de los recursos técnicos y financieros que le ha permitido desarrollar un nivel de actividad destacado. Durante el periodo analizado se han producido importantes avances en ese sentido. En concreto, la aprobación del Manual Operativo debe considerarse como un elemento positivo que merece ser destacado.

El Programa ha conseguido plantear una respuesta operativa a algunos grandes desafíos de gestión de la propia Cooperación Española. En concreto se han solucionado de forma parcial:

- La inestabilidad del personal español vinculado a la gestión de los proyectos
- El funcionamiento a partir de presupuestos de carácter anual para la gestión de intervenciones plurianuales
- La no disposición regular de los fondos asignados
- La asignación de fondos para intervenciones concretas

La solución adoptada en su momento para garantizar una cierta estabilidad del personal asignado a la gestión de los proyectos ha permitido superar una situación compleja, aunque en el nuevo contexto debería ser revisada. El objetivo en ese sentido debe ser el de establecer un marco de contratación lo más transparente posible que, a la vez, garantice una cierta estabilidad y proporcione garantías laborales al personal que trabaja fuera de España.

El Fondo de Contravalor Hispano Peruano es una pieza fundamental para el correcto funcionamiento del Programa y la herramienta clave que ha permitido la superación de algunos de los problemas enunciados con anterioridad. Más allá de ciertas dificultades que se han presentado durante su gestión, hay que reconocer ese mecanismo ha posibilitado el mantenimiento de un nivel de gestión relativamente homogéneo en todos los proyectos llevados a cabo durante el periodo. Los problemas han surgido cuando las estimaciones presupuestarias no se han cumplido y los recortes en los presupuestos de cada una de las intervenciones han sido mayores de los esperados. La causa principal que ha causado esos desajustes ha sido la inadecuación entre el manejo de presupuestos anuales y las necesidades derivadas de programaciones trianuales como las que se establecen en el Programa de Cooperación Hispano Peruano. Aunque ese problema excede claramente al ámbito de esta evaluación debe indicarse que, aunque se mantenga la situación actual, es necesario ajustar al máximo los presupuestos disponibles y formular las intervenciones cuando se cuenta con una estimación presupuestaria realista y que pueda ser mantenida durante el ejercicio considerado. También hay que reconocer que ese mecanismo centralizado ha generado en algunas ocasiones una cierta inhibición en la gestión presupuestaria por parte de los equipos responsables de los proyectos.

Algunos procedimientos de gestión puestos en marcha generan unos ciertos niveles de ineficiencia. Esto es particularmente destacado en el momento de la formulación de los documentos de proyectos. De hecho, tal como funciona hasta ahora el Programa, en el Acta de Comisión Mixta se incluyen toda una serie de ideas de proyectos, a los que no se les asigna un horizonte presupuestario preciso. Las formulaciones posteriores, en muchos casos sin contar todavía con una asignación mínimamente aproximada de recursos, tienden a plantear unas previsiones excesivamente optimistas lo que las convierten, una vez que se determinan los recursos disponibles, en unas herramientas muy poco útiles para la ejecución. Esa insuficiencia es suplida mediante la formulación de los Planes Operativos Anuales (POA). Éstos tienden a ser una suerte de reformulaciones anuales, mucho más profundas que lo que supondría una mera programación de actividades. Este procedimiento tan someramente descrito sobrecarga de trabajo a los equipos de gestión de los proyectos.

Además de lo ya comentado en el punto anterior, hay que reconocer que los actuales informes trimestrales de seguimiento tienden a incrementar el trabajo administrativo de los responsables de la ejecución. No parece lógico presentar unas informaciones tan exhaustivas con periodicidad trimestral. Además, estos informes tampoco resultan operativos para el seguimiento por parte de la OTC, ya que su gran volumen hace que la información recibida no pueda ser procesada y analizada.

De lo planteado en los puntos anteriores, se desprende que la desproporción entre los documentos de proyectos, los planes operativos anuales y los presupuestos realmente ejecutados es, por tanto, la principal causa que genera una cierta ineficiencia en el Programa. Además, la propia secuencia de los desembolsos habría contribuido a hacer menos eficiente la ejecución de los planes concretos.

Por lo que hace referencia a las intervenciones concretas, la variabilidad es la norma clave que dificulta establecer conclusiones de carácter general. Puede señalarse que, en algunas ocasiones, la gran heterogeneidad de ciertas intervenciones, con áreas geográficas muy distantes y componentes diversos, vuelven su gestión sumamente compleja y contribuyen a generar ciertos niveles de ineficiencia. También hay alguna ocasión puntual dentro de la muestra analizada por el equipo evaluador en la que el centro de operación no parece el más adecuado para el área de intervención (Araucaria Colca), lo que genera un cierto desperdicio de recursos.

En algunos proyectos se detecta un claro sobredimensionamiento de algunos componentes, lo que contribuye a generar ciertos niveles de ineficiencia. Esto puede ser particularmente cierto en algunas instalaciones industriales, en las que parece haber existido una cierta confusión entre los fines de la investigación aplicada y la propia lógica empresarial. Las intervenciones empresariales emprendidas responden con dificultad a una lógica de rentabilidad y plantean una cierta ambigüedad sobre los parámetros con que deben ser medidas.

Sobre la pertinencia

Se entiende por pertinencia "la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en que se realiza. Para su análisis será preciso considerar:

los problemas y las necesidades de la población beneficiaria (tal como son percibidos por ella misma);

las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene; la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales;

la política (objetivos y prioridades) de la cooperación para el desarrollo;

las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante;

la concepción que se posee acerca del concepto y el sentido del término desarrollo"

(MAE/SECIPI 1998: Metodología de evaluación de la Cooperación Española, páginas 50-51)

El Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001 ha conseguido una indubitable consolidación como intervención planificada que compromete los esfuerzos de la Cooperación Española y de la propia Administración Peruana. Se trata ya del tercer Programa dentro de una secuencia ininterrumpida y su grado de fortaleza ha ido aumentando con el paso del tiempo. En la actualidad cuenta ya con un conjunto particularmente significativo de instituciones y herramientas contrastadas y funcionales (particularmente el Comité Administrador y el Fondo de Contravalor Hispano Peruano) y con una serie de procedimientos que contribuyen a promover un desempeño que puede calificarse como esencialmente adecuado.

El Programa, junto a sus herramientas de gestión, ha permitido que la Cooperación Española desarrolle en Perú una acción solidaria intensiva y que su presencia y compromiso sean notables. Las precisiones, las dudas y las matizaciones que van a plantearse a continuación no deben hacernos olvidar que la Cooperación Española en Perú se ha caracterizado durante los últimos tiempos por una actividad intensiva que, en general, debe ser valorada de forma positiva.

En primer lugar, y por lo que hace referencia a la consolidación de unas bases de colaboración sólidas, hay que señalar que las relaciones entre los socios del Programa son positivas y estrechas. Esa buena relación ha permitido mantener una comunicación muy fluida y ha fortalecido la implicación mutua en el buen desempeño de las intervenciones. En la actualidad, los cambios promovidos en el sector peruano de cooperación internacional, con la inminente creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional plantean una cierta incertidumbre sobre el escenario que se creará en un futuro inmediato. Aunque no es previsible un cambio radical de los actores y de los criterios actualmente manejados, esta transformación del nivel de interlocución mantenido hasta ahora va, posiblemente, a retrasar la definición del próximo Programa de Cooperación Hispano Peruano.

La valoración general de la pertinencia del Programa presenta algunas dificultades evidentes. Esas dificultades son de orden externo e interno a la propia intervención. Por lo que hace referencia a las primeras, puede hacerse, de nuevo, una distinción entre dificultades derivadas de la propia Cooperación Española y otras relativas a las políticas de desarrollo peruanas.

Con respecto a la valoración de la pertinencia del Programa en relación a las prioridades de la Cooperación Española hay que comenzar asumiendo su dificultad ya que en el momento de su elaboración no existía un documento estratégico de referencia con el que sea posible establecer su comparación. El Plan Director apareció en 2001, mientras que la Comisión Mixta que aprobó el Programa tuvo lugar en marzo de 1999. En cualquier caso, las prioridades de intervención horizontales y sectoriales incluidas en el Plan Director no deben ser vistas como construcciones sin antecedentes ya que, más bien, resultan la condensación de tendencias que eran claramente identificables en la acción de la Cooperación Española desde hace ya bastante tiempo.

Asumiendo que Perú aparece como uno de los cuatro países programa de la Cooperación Española, lo que indica un nivel preferencial en ese ámbito, puede señalarse que es posible encuadrar sin grandes dificultades a las intervenciones que forman parte del Programa Hispano Peruano en las prioridades sectoriales incluidas en el Plan Director aunque se detectan los siguientes hechos:

- Se percibe una clara concentración de las actuaciones que podrían incluirse en el capítulo de "Infraestructuras y promoción del tejido económico" frente a una débil presencia de proyectos que aparecerían en las áreas de "Necesidades sociales básicas" y "Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno".
- Una mejora significativa del tratamiento dado al enfoque de género con respecto a las conclusiones de la anterior evaluación. Se han realizado serios esfuerzos para incluir

esa prioridad horizontal en la orientación de la mayoría de las intervenciones, aunque, en ocasiones, los documentos de formulación no recojan suficientemente este aspecto. El importante esfuerzo realizado en este sentido no ha conseguido que, en todos los casos, el enfoque de género se convierta en una estrategia operativa que pueda ser detectada en las intervenciones concretas. Parece necesario realizar más esfuerzos en esa dirección.

- Por el contrario, el componente medioambiental, más allá de los dos Programas Araucaria que se encuentran actualmente en ejecución, no ha adquirido todavía toda su importancia como elemento horizontal. Es preciso avanzar en la realización de estudios de impacto ambiental en todas las ocasiones en las que las intervenciones pueden tener efectos significativos sobre los recursos del ambiente.
- Por lo que hace referencia a la lucha contra la pobreza, la primera de las prioridades horizontales que se reseñan en el Plan Director y el objetivo principal enunciado en el Programa, hay que indicar que, en principio, no dispone de indicadores operativos en el documento analizado ni presenta criterios que permitan efectuar un análisis de pertinencia al respecto. Hay que reconocer, por otra parte, que durante el periodo considerado las intervenciones específicamente orientadas a la lucha contra la pobreza se han visto inmersas en situaciones difíciles de gestionar, dada la instrumentalización que el anterior Gobierno pretendió hacer de todo ese tipo de actuaciones. Más allá de esa carencia, es necesario precisar no puede establecerse una correspondencia clara entre la orientación de la mayoría de las intervenciones evaluadas y un enfoque de lucha contra la pobreza. El análisis efectuado por el equipo de evaluación muestra que muy pocas de las intervenciones impulsadas en el periodo que ahora concluye han tenido lugar en las áreas donde se registran las mayores concentraciones cuantitativas y cualitativas de la pobreza en el Perú. Las áreas más pobres atendidas corresponden en la actualidad a zonas que han sido seleccionadas por consideraciones ambientalistas y de conservación de la biodiversidad (Áreas Naturales Protegidas) y no tanto por sus niveles de pobreza. Muy a menudo, se detecta una opción (no explícita) por concentrar las actuaciones en un segmento de pobreza con mayor dotación de recursos, acceso a mercado y potencialidades de desarrollo. Parece importante que la Cooperación Española en Perú avance una reflexión sobre el tipo de estrategias de reducción de la pobreza que se pretenden apoyar en el país. Tal como se desprende del Plan Director esas estrategias deben concentrarse en la consecución de la escolarización básica, la eliminación de las formas de discriminación, particularmente por razón de sexo, en el derecho de igualdad a la enseñanza primaria y secundaria, la reducción de la mortalidad infantil y de la mortalidad materna, el acceso universal a los servicios de salud reproductiva a través del sistema de sanidad básica y la inversión de las tendencias de degradación del medio ambiente.
- Es preciso reconocer que las intervenciones llevadas a cabo por las ONGD que han recibido financiación de la propia AECI se han concentrado de manera mucho más clara en el sector de satisfacción de "Necesidades Sociales Básicas" (37,3% de los proyectos), lo que matiza la anterior valoración. En cualquier caso, parece conveniente reforzar la vinculación y complementariedad entre las intervenciones de ejecución directa y las gestionadas por las ONGD y reforzar los componentes y criterios específicos de lucha contra la pobreza en el primer grupo de actuaciones.

Por lo que hace referencia a las capacidades técnicas, puede indicarse que el Programa incluye toda una serie de áreas de trabajo en las que existen elevados niveles de competencia en España. Esa percepción es especialmente evidente en algunos componentes como la pesca, el turismo

o la preservación del patrimonio. Las intervenciones concretas que se han venido impulsando en estas áreas han contado con apoyos significativos de técnicos, empresas e instituciones públicas españolas que han transferido su "saber hacer" a las contrapartes peruanas. Puede considerarse, en ese sentido, que se ha actuado en sectores claramente pertinentes desde el punto de vista español.

Atendiendo a la correspondencia entre el Programa y las prioridades de desarrollo impulsadas en el Perú, el análisis de la pertinencia presenta también unas dificultades bastante graves. Aunque el procedimiento de formulación del Programa, basado en un documento que recoge las demandas de la parte peruana y que es elaborado por la SECTI, parece garantizar la vinculación entre las intervenciones incluidas en ese documento y las políticas de desarrollo nacionales, el periodo considerado se ha caracterizado por unos altos niveles de convulsión. En el periodo de actuación del Programa han existido tres gobiernos diferentes, ha desaparecido un largo régimen autoritario, se ha producido una transición política compleja y ha tomado posesión un nuevo gobierno elegido democráticamente. Parece evidente que durante todo ese proceso se han registrado cambios significativos en las prioridades del Estado peruano, lo que ha afectado a muchos de los proyectos considerados. En los análisis efectuados, se ha puesto de manifiesto como esas modificaciones de los grados de interés y compromiso han generado retrasos en la ejecución de determinadas actividades, han sufrido presiones para avanzar en ciertos componentes, etc. De todas formas puede indicarse que, a pesar de esas transformaciones, la mayoría de los proyectos se han podido ejecutar con relativa normalidad, lo que muestra la fortaleza del propio Programa.

Teniendo en cuenta esa dificultad inicial para valorar la pertinencia de las intervenciones de la Cooperación Española con respecto a las políticas de desarrollo peruanas en el trienio 1999-2001, la opinión del equipo de evaluación es que, en términos generales, la adecuación puede considerarse positiva. De todas formas, del análisis efectuado, y siempre planteando una cierta ambigüedad en la respuesta, se considera que los mayores niveles de irrelevancia se detectan en las áreas temáticas de Lucha contra la pobreza y Desarrollo Rural, mientras que se considera funcional en las de Educación Pública, Áreas Naturales Protegidas, Desarrollo de las PYMES y Pesquería. La coincidencia más estrecha se plantea en los sectores de Turismo y Preservación del Patrimonio.

El enfoque de demanda del que ya se ha hablado parece garantizar una aceptable nivel de pertinencia, ya que se supone que las intervenciones incluidas en el Programa responden a problemas y necesidades locales y son, además, coincidentes con las prioridades de desarrollo nacionales. Esa visión debe ser matizada de manera importante. En primer lugar, hay que señalar que el nivel de inducción en el momento de la identificación de las intervenciones parece ser significativo en muchos casos, lo que disminuye esa pretensión del trabajo "por demanda". Hay que tener presente que todas las acciones incluidas en el primer documento de demanda acabaron finalmente siendo incluidas en el Programa, lo que indica que existía un consenso absoluto previo a la elaboración de esa primera solicitud formal. En cualquier caso, puede asumirse que existe un proceso de negociación en el que se definen, de manera más o menos conjunta, las principales actividades del Programa. Ese enfoque de demanda se refiere entonces al compromiso de las autoridades locales y centrales directamente involucradas en los proyectos, mientras que prácticamente en ningún caso hace referencia a un proceso de identificación y demanda que surja de los propios beneficiarios. Para estos últimos, los proyectos son en esencia de oferta, lo que contribuye a su, a menudo, escaso compromiso con los objetivos y actividades programados. En las respuestas proporcionadas por los coordinadores de los proyectos en la encuesta realizada por este equipo de evaluación, cuyos resultados se presentan en el capítulo 3 de este informe se indica que tan sólo un 18% de las intervenciones han sido identificadas por los beneficiarios y la opinión

del equipo de evaluación es que ese porcentaje debería ser incluso revisado a la baja. Sea como sea, hay que insistir en la necesidad futura de impulsar identificaciones y formulaciones participativas, en las que los beneficiarios ocupen un papel protagonista a la hora de definir sus problemas y de proponer estrategias de solución de aquellos. Igualmente es preciso promover una ejecución de las intervenciones más participativa, donde los colectivos de beneficiarios cumplan una función más relevante que la que ahora suelen ejercer.

Las deficiencias internas que dificultan el análisis de la pertinencia del Programa son, por una parte, la ya comentada insuficiente definición de objetivos y de criterios de priorización de las intervenciones, tanto en lo que hace referencia a sectores, áreas temáticas de intervención, zonas geográficas, tipología de colectivos de beneficiarios, etc. Esta escasa precisión de las prioridades que deben orientar el Programa es causa y consecuencia a la vez de una evidente dispersión de las intervenciones que lo conforman. Los cuatro capítulos en los que se incluyen las intervenciones finalmente aprobadas no pueden ser vistos como objetivos o líneas prioritarias, dada la poca concreción con que se encuentran definidos. Estos hechos parecen reforzar la idea de encontrarnos ante una suma de proyectos, con niveles de pertinencia diferentes, más que frente a un Programa, lo que hace muy difícil valorar globalmente la contribución de la Cooperación Española.

El Programa ha establecido toda una serie de reuniones de los coordinadores de los proyectos y ha reforzado la inclusión de determinados temas horizontales en la concepción y gestión de la práctica totalidad de las intervenciones. Evidentemente, se trata de elementos positivos que merecen ser resaltados. A juicio del equipo evaluador, esos elementos deberían ser reforzados ya que, si bien se han constatado procesos de reflexión convergentes entre los responsables y los ejecutores de los proyectos, e incluso alguna transferencia puntual de técnicos y de experiencias, no se aprecia un esfuerzo sistemático de interaprendizaje y cooperación para aprender de la propia experiencia del Programa. Los espacios de reflexión y sistematización sobre modalidades de intervención, mejores prácticas y evaluación de resultados y problemas son demasiado escasos.

En un sentido relativamente similar, se detecta una escasa complementariedad y coordinación con otras intervenciones impulsadas desde otras Cooperaciones para el Desarrollo. Esta cuestión es particularmente significativa en el caso de la cooperación llevada a cabo por la Comisión Europea. Esa situación no es esencialmente imputable a la propia Cooperación Española, pero parece conveniente realizar esfuerzos para mejorar el nivel de coordinación. El equipo de evaluación pudo conocer algunos ejemplos que muestran la importancia de fortalecer ese intercambio de informaciones.

También parece importante establecer mecanismos que fortalezcan la complementariedad de las intervenciones de ejecución directa y de las ejecutadas a través de las ONGD, ya que en la actualidad las sinergias positivas entre unas y otras resultan relativamente escasas.

Por lo que hace referencia a la visibilidad general del Programa y de los proyectos concretos que lo componen, puede señalarse que la Cooperación Española ha conseguido un significativo nivel de reconocimiento en el Perú, goza de un prestigio reconocido por los principales agentes implicados en el sector y su valoración resulta generalmente positiva. A nivel de los proyectos, la difusión de las actividades concretas es asimismo destacada. El equipo de evaluación no ha identificado deficiencias en ese sentido. La publicación del libro "La Cooperación Española en el Perú 1999-2001" resulta la culminación de ese esfuerzo de difusión de las actividades emprendidas y realizadas.

Por último, las anteriores evaluaciones han contribuido a mejorar el desempeño del Programa en su etapa actual. La valoración general sobre los efectos de la última evaluación es positiva en términos generales, aunque no ha sido todo lo útil que hubiera sido deseable en la formulación

de las intervenciones concretas. Las principales recomendaciones incluidas en el informe de evaluación fueron razonablemente socializadas, pero su aplicabilidad ha sido menor de la esperada en un principio. La cuestión principal al respecto consiste en la inclusión de los ejercicios de evaluación dentro de los mecanismos de toma de decisiones, utilizando sus informaciones, conclusiones y recomendaciones como insumos para esas tomas de decisiones. Algunos temas transversales, como el enfoque de género, parecen haber sido los aspectos más recordados de la anterior evaluación, mientras que otras cuestiones apenas han sido recogidas.

Sobre los impactos

“La consideración del impacto consiste en el análisis de todo posible efecto o consecuencia de una intervención a nivel local, regional o nacional. Se trata de un criterio central de la evaluación ex post de la intervención ya que las consideraciones obtenidas del análisis del impacto rara vez son significativas en el corto plazo” (MAE/SECIPI 1998: Metodología de evaluación de la Cooperación Española, página 52)

En general, los impactos identificados por las diferentes intervenciones que componen el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruana son considerados positivos, aunque la definición excesivamente genérica de los objetivos generales de los proyectos dificulta su medición. Los impactos generales del Programa presentan también una gran dificultad a la hora de su determinación. Hay que reconocer, tal como se indicaba en la anterior evaluación, que en este tipo de análisis “resultaría inviable el intento de determinar la influencia de la ayuda externa sobre la evolución de las principales variables económicas nacionales (producto bruto, renta per cápita, capacidad nacional de ahorro o inversión) ya que sería imposible aislar la Cooperación Española del resto de los flujos de capitales con los datos disponibles” (Evaluación Externa del Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1996-1998: SI:40). Además, tal como se señala en la definición incluida al inicio de este apartado, la valoración de los impactos resulta más oportuno en la evaluación ex post, ya que su análisis tiende a ser poco significativo durante la ejecución de las intervenciones o inmediatamente después de su conclusión.

No se dispone de estudios de impacto específicos, aunque algunas intervenciones han sido bastante prolongadas y deberían permitir reconocer los cambios propiciados entre los actores locales. En el mismo sentido, no se han establecido modelos reconocibles y replicables para otras experiencias que se vayan a ejecutar en el futuro. Sería conveniente establecer una sistematización de las ricas experiencias impulsadas desde la intervención.

La valoración de los impactos generados por los proyectos por parte de los equipos responsables de su gestión tiende a ser muy positiva. De hecho, no se detectan efectos negativos en ninguno de los casos analizados. A continuación pueden exponerse algunos ejemplos que ratifican este juicio:

- En el proyecto de la Escuela de Formación Municipal y Ciudadana se ha conseguido que las municipalidades soliciten apoyos específicos en capacitación, asistencia técnica e implementación del PROMDE, generando una conciencia de sus carencias actuales.
- Las iniciativas impulsadas desde el proyecto CITES han contribuido a provocar el establecimiento de un marco legal para un nuevo tipo de instrumento de transferencia tecnológica, como son los Centros de Innovación Tecnológica.

- Por lo que hace referencia a las empresas agroindustriales hay que reconocer que han contribuido a fortalecer el tejido económico productivo en las zonas donde han estado presentes, así como a mejorar el nivel de vida e ingresos de algunos pequeños productores.
- En el Programa Araucaria Colca se ha conseguido estimular toda una serie de iniciativas vinculadas con el turismo, como la creación de una Asociación de Prestadores de Servicios Turísticos.
- Los proyectos de restauración de centros históricos han posibilitado el incremento de la conciencia ciudadana acerca de los valores del patrimonio urbano y han tendido a fortalecer a las instituciones municipales.
- Los programas de restauración del patrimonio han tenido en algunos casos unos importantes efectos positivos en la generación de empleo, el incremento de los ingresos y la adquisición de capacidades que, a juicio del equipo de evaluación, no han sido suficientemente resaltados.

De lo que se deduce de la muestra de intervenciones evaluadas, los proyectos tienden a tener una escasa incidencia (o ésta no es explícita) en el fortalecimiento de las organizaciones de los beneficiarios directos. Se han previsto pocas estrategias específicas para conseguir ese tipo de efectos, lo cual redundará posteriormente en algunas dificultades que pueden detectarse a la hora de garantizar su viabilidad. Un caso positivo que contradice esta opinión es el registrado en el proyecto PADESPA donde se ha detectado un importante proceso de fortalecimiento del Sindicato Único de Pescadores Artesanales Buzos Civiles del puerto de Ilo.

Existen algunos casos en los que pueden identificarse, todavía de manera provisional, algunos efectos que pueden resultar negativos. Así, en el proyecto PADA Tacna – Moquegua es posible que la intervención pueda acabar generando distorsiones en la demanda de docentes especializados en perjuicio de los centros públicos ya existentes en la zona.

Aunque se ha avanzado de manera notable en la inclusión de algunas prioridades horizontales de la Cooperación Española, particularmente en el caso de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, el enfoque ambiental todavía no es una orientación asumida en todas las intervenciones.

Sobre la viabilidad y los factores de desarrollo

“En términos generales, la viabilidad puede ser definida como el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contrapartes se hagan cargo de continuar cumpliendo con los objetivos de la actuación” (MAE/SECIPI 1998: Metodología de evaluación de la Cooperación Española, páginas 53-54)

La primera constatación que debe realizarse al respecto es que el Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano aparece en la actualidad como una intervención consolidada, con procedimientos de gestión operativos, órganos de decisión funcionales y una experiencia nada desdénable que establece un horizonte positivo en lo que hace referencia a sus condiciones de continuidad.

De nuevo, hay que reconocer que la escasa definición de objetivos, la práctica inexistencia de análisis específicos de impacto y la dispersión de las intervenciones tal como se puso de manifiesto

anteriormente dificultan la valoración de las posibilidades de viabilidad del Programa como tal y de los proyectos concretos que lo componen.

Por lo que hace referencia a los análisis de viabilidad incluidos en los documentos de formulación de los diferentes proyectos que componen el Programa, lo más habitual es que éstos sean insuficientes y traten de forma superficial algunos aspectos esenciales en ese sentido. Los estudios de viabilidad/ sostenibilidad de los proyectos evaluados constituyen uno de los aspectos más endebles de los diseños analizados.

Con respecto a las políticas de apoyo, puede señalarse que el Programa parece contar con una satisfactoria cobertura política, ya que la participación de las autoridades peruanas en su concepción y gestión es, como ya se señaló, un rasgo característico y claramente positivo. Hay que volver a insistir en que la inestabilidad política del periodo considerado ha podido constituir una clara amenaza para varias de las intervenciones que forman parte del Programa. A pesar de los cambios drásticos que se han producido en el entorno político durante los tres años analizados, éstos solamente han generado algunos retrasos en la ejecución de los proyectos, pero no han provocado en ningún caso la clausura de ningún proyecto ni parecen amenazar a sus posibilidades de viabilidad.

En el mismo sentido, debe considerarse como un elemento positivo la consolidación de unas relaciones fluidas y cordiales con las principales contrapartes institucionales peruanas, en particular con la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional -SECTI- y con la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. La creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional plantea algunas incertidumbres sobre ese marco institucional, aunque no parece que, en ningún caso, puedan afectar a la viabilidad futura del Programa.

El nuevo escenario político que se ha generado en el Perú después de la toma de posesión del nuevo gobierno democrático resulta, en términos generales, claramente positivo para el nuevo Programa de Cooperación Hispano-Peruano. Las sinergias entre las autoridades peruanas y españolas configuran un panorama alentador que puede permitir la consolidación de muchos de los avances alcanzados durante las etapas anteriores.

Al nivel particular de las intervenciones evaluadas, el apoyo político parece haber sido también un factor que ha mostrado un comportamiento generalmente positivo. La gran mayoría de los proyectos ha contado con una fuerte implicación de las autoridades locales y/ o centrales concernidas aunque, en algunos casos, los cambios en las prioridades políticas han provocado retrasos e incluso incertidumbres graves. Esto ha sido particularmente perceptible en algunos proyectos, como el PADESPA o el de la Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITES). En otros casos, como puede ser el PADA Tacna Moquegua el apoyo de las instancia locales implicadas (CTAR y CETICOS principalmente) puede considerarse como muy positivo durante todo el desempeño de la intervención.

Con respecto a los aspectos institucionales, hay que reconocer que el Programa ha conseguido establecer un entramado institucional para su gestión que constituye una evidente fortaleza y que, de alguna manera, consolida un marco que facilita la replicabilidad de la experiencia. Parece importante prestar la máxima colaboración a la nueva Agencia Peruana de Cooperación Internacional con vistas a incrementar su capacidad de análisis, valoración de proyectos e intervención, en términos generales. En ese sentido, puede resultar muy conveniente proponer apoyos para la capacitación de sus funcionarios y contribuir en la medida de lo posible al incremento de sus capacidades operativas.

La implicación de las contrapartes públicas peruanas ha resultado, en términos generales, positiva. Aunque existe una tendencia no explícita que plantea que todos los proyectos sean cofinanciados y que las contrapartes nacionales aporten alrededor de un 25%, este propósito no se

ha conseguido en todas las ocasiones. Los cambios acaecidos durante el periodo considerado han provocado importantes fluctuaciones en los niveles de compromiso de las distintas instituciones participantes en la gestión de las intervenciones. Muy a menudo, las contrapartidas de las entidades públicas peruanas implicadas en la gestión de los proyectos se encuentran sobreestimadas. No siempre se condicionan los nuevos desembolsos de la cooperación al cumplimiento de los compromisos del Estado peruano o de las diferentes contrapartes.

No se ha tenido suficientemente en cuenta la necesidad de analizar las capacidades operativas reales de las instituciones que debían hacerse cargo de los proyectos una vez finalizada la ayuda externa. Incluso, en los casos más graves, esas instituciones no se encontraban suficientemente identificadas en los documentos de formulación y ha sido preciso identificar a esos actores durante el periodo de ejecución. El fortalecimiento de esas instituciones no parece haber sido una clara prioridad transversal en la mayoría de las intervenciones analizadas.

En general, se detecta que los procesos de transferencia de los activos generados por los proyectos o no están definidos o lo están muy débilmente. La determinación de los criterios de transferencia ex ante no ha sido suficientemente internalizada en la formulación de los proyectos. Con respecto a este tema central, pueden caracterizarse dos grandes tipos de intervenciones:

- Aquellas cuyo propósito esencial es el fortalecimiento de la gestión de alguna institución pública. En este caso, los procesos de transferencia no parecen presentar dificultades especiales.
- Otros proyectos en los que no se identifica una contraparte institucional tan clara, ya sea en el interior de la propia Administración Pública o directamente en el seno del colectivo beneficiario. En este tipo de intervenciones, las transferencias tienden a resultar problemáticas.

En los diseños finales de transferencia existe una tendencia bastante generalizada para promover soluciones ad-hoc, en lugar de reforzar entidades realmente existentes. Muy pocas veces se encuentra un actor social ya existente claramente identificado al que se propone realizar la transferencia. Los casos en los que no se cumple esa situación, como puede ser el del Sindicato Único de Pescadores Artesanales y Buzos Civiles del Puerto de Ilo y la fábrica de hielo en escamas promovida por el proyecto PADESPA, parecen mostrar unas elevadas posibilidades de viabilidad. Hay que asumir que la creación de formas institucionales promovidas desde los proyectos requieren de plazos mayores para consolidarse y ser asumidas por los interesados. En ese sentido, es preciso señalar que los plazos de ejecución no guardan relación con el conjunto de objetivos requeridos para hacer factible un proceso de transferencia. Este defecto induce a preparar proyectos que requieren ser continuados por nuevas intervenciones y, en consecuencia, una cierta perpetuación de los intereses de las partes involucradas en su ejecución.

Estos problemas de transferencia son especialmente significativos en los casos de los proyectos que han promovido instituciones educativas o empresas agroindustriales. En el primero de los casos, se han previsto en unos casos procesos de transferencia al sistema educativo oficial, mientras que en otros se ha potenciado la creación de entidades privadas o semi-públicas al margen del sistema educativo oficial. Los proyectos que han impulsado empresas agroindustriales han tenido graves problemas para transferir sus activos y no parece haber un modelo consolidado.

Sobre los aspectos socioculturales, puede comenzarse señalando que la escasa participación de los beneficiarios en la toma de decisiones es un aspecto negativo que contribuye a disminuir las posibilidades de viabilidad de muchos proyectos. Esa escasa implicación de los beneficiarios comienza en la fases de identificación y formulación de las intervenciones. Tal como se ha puesto

de manifiesto, es preciso efectuar un serio esfuerzo para promover una más decidida participación de los beneficiarios en la preparación y ejecución de las actividades.

Las metodologías impulsadas desde los proyectos de promoción y capacitación tienden a ser muy convencionales y escasamente motivadoras de la participación de los beneficiarios. En algunas ocasiones, hay una cierta desilusión con respecto a la respuesta de los beneficiarios pero no se han ensayado nuevas metodologías que han dado buenos resultados en otros proyectos (por ejemplo, los concursos de actividades e iniciativas de las personas, la transferencia de recursos para su gestión directa, etc.) y que tienen mucho que ver con aspectos como los de empoderamiento, responsabilidad y compromiso.

En algunos proyectos concretos los aspectos socioculturales tienen una significación especial, ya que atraviesan a la propia concepción de la intervención. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de Apoyo a la Protección de los Derechos de las Comunidades Nativas en la Amazonía Peruana, donde se realizan actividades para lograr la protección y promoción de la cultura y los derechos de toda una serie de comunidades nativas. También tiene una significación especial en el programa Araucaria Colca, donde la promoción del riego presurizado debe contar con las peculiaridades de las comunidades de regantes de la zona de intervención.

En otras ocasiones se detecta una definición poco precisa de los colectivos beneficiarios, lo que sin duda no contribuye a reforzar la viabilidad sociocultural de esos proyectos. Así, en el proyecto Araucaria Colca se señala que “la población objetivo del Programa son los sectores de campesinos y pobladores urbanos con cierto nivel de acumulación, dispuestos a invertir en innovaciones tecnológicas e interesados en fortalecer sus relaciones con los mercados regionales y nacionales”. En otra ocasión se habla de unas “40.000 personas” sin mayores precisiones. También suele ser común que aparezcan como beneficiarios algunas instituciones intermedias, sin que se describa correctamente a los colectivos a los que va destinada la intervención. Hay que señalar, sin embargo, que los responsables de la ejecución de los proyectos tienden a considerar que los beneficiarios se encuentran bien definidos en un porcentaje muy elevado.

Por lo que hace referencia al enfoque de género ya se ha indicado que ha sido asumido de una manera esencialmente positiva en la mayoría de las intervenciones analizadas. Se percibe una clara mejoría con respecto a la situación detectada en la anterior evaluación. De todas maneras, conviene mantener la tensión para conseguir impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las intervenciones que forman parte del Programa.

Un 82% de las respuestas recogidas de las encuestas efectuadas a los responsables de los equipos de gestión de los proyectos señalan que el enfoque de género ha sido tenido en cuenta en la formulación y en la ejecución de las intervenciones. La opinión del equipo de evaluación es que, a pesar de los avances positivos, en ocasiones esa inclusión del enfoque de género en la orientación general de los proyectos no ha sido tan operativa como sería deseable. Por lo tanto, aun reconociendo los avances alcanzados, parece necesario establecer mecanismos más sólidos de participación de los colectivos de mujeres, contar con indicadores desglosados por género y desarrollar estrategias específicas que refuercen esa prioridad horizontal de la Cooperación Española.

Hay ejemplos positivos que muestran que el enfoque de género ha sido tratado de forma satisfactoria. Es el caso, por ejemplo, del proyecto de restauración del patrimonio del valle de Colca donde se ha pretendido (y conseguido) involucrar a las mujeres en las obras emprendidas. En general, las mujeres se orientan esencialmente hacia la restauración/ conservación de los bienes muebles, mientras que los hombres participan en las obras de arquitectura. En la actualidad casi un 30% de las personas contratadas en las obras de restauración son mujeres, lo que puede considerarse un porcentaje significativo, teniendo en cuenta que se trata de un ámbito laboral no tradicionalmente femenino. Por su parte en el programa Araucaria Colca se ha realizado

un diagnóstico de la situación de las mujeres en el valle y se ha intentado fortalecer a las organizaciones de mujeres y a los clubs de madres. También se realizó un taller de género para el equipo de gestión, aunque se indicó al equipo de evaluación que los temas operativos fueron escasamente tratados. En todas las actividades se han podido comprobar que se realiza un serio esfuerzo para conseguir una participación lo más equitativa posible de mujeres y hombres.

Con respecto a los factores tecnológicos resulta especialmente difícil pronunciarse en términos generales, dado que la variabilidad en cada una de las intervenciones parece ser el rasgo más característico.

Así, en algunos casos se han identificado tratamientos esencialmente adecuados de este componente. Es el caso, por ejemplo, del proyecto PADESPA en la intervención llevada a cabo en el puerto de Ilo, se ha transferido una tecnología de costo accesible, que puede ser operada y mantenida de manera razonable por los beneficiarios, ya que su escala económica se ajusta a las posibilidades de los pescadores.

En otros casos, por el contrario, se ha optado por tecnologías cuyo mantenimiento futuro resulta más problemático. En ese sentido, el equipo de evaluación ha detectado situaciones en las que no se han establecido distinciones claras entre investigación aplicada y transferencia de tecnología. Esto lleva a que se efectúen pruebas con medios técnicos más allá de las posibilidades y características de los beneficiarios, lo que dificulta enormemente la apropiación de dichas tecnologías. Esta situación puede percibirse en varias de las intervenciones en las que se ha pretendido poner en marcha una experiencia agroindustrial. Las dudas con respecto a la concepción general de las iniciativas han provocado sin duda graves incertidumbres con respecto a su viabilidad.

Los factores ambientales condicionan de manera directa dos intervenciones incluidas en el Programa de Cooperación Hispano Peruano. Se trata de los programas Araucaria Amazonas Nauta y Valle del Colca. Éstas intervenciones, herederas de sendos PDI, han ido asumiendo una orientación medioambiental más acusada a medida que ha ido progresando su ejecución.

Los responsables de la gestión de los proyectos señalan que se han tenido en cuenta los componentes medioambientales en la formulación y ejecución de las intervenciones en un 73% de las respuestas recogidas a través de la encuesta que el equipo de evaluación les remitió. En algunos casos esas respuestas parecen encontrarse plenamente justificadas. Así en el PADA SAN MARTÍN se indica que "el modelo productivo propuesto parte de la necesidad de reducir el impacto que tiene en toda la región la agricultura de roce y quema, propiciando la transición a un modelo más sostenible. En el manejo de las parcelas se ha optado, además, por un sistema acorde con las normas de producción ecológica. En algunos casos se ha llegado a obtener la certificación ecológica".

De todas maneras, en otras ocasiones esa opinión positiva no queda ratificada de forma clara por los propios documentos de formulación o por las memorias de actividades. De hecho, no se cuenta apenas con estudios de impacto ambiental ni la mayoría de las valoraciones relativas a la viabilidad ambiental de las intervenciones superan las valoraciones excesivamente genéricas. Esto es particularmente llamativo en el programa Araucaria Colca, aunque su tratamiento de los problemas medioambientales en la zona de intervención debe considerarse esencialmente adecuado.

Por lo que hace referencia a los factores económicos y financieros, éstos pueden ser valorados de manera diferente en los proyectos productivos, o con importantes componentes productivos, y en los que no se encuentran directamente orientados a la producción de bienes que van a ser vendidos en el mercado. En los primeros, un tema clave que aparece de forma recurrente es el de la rentabilidad de las industrias creadas. Los estudios de base para la instalación de las plantas presentan serias deficiencias tanto por el lado de la provisión de insumos en la cantidad y calidad

necesaria para alcanzar el equilibrio en la producción, como en la identificación de los mercado meta. En todos los casos se encontró un sesgo hacia los procesos técnicos del diseño de planta y poca atención a su viabilidad económica. Los tamaños, ubicación y complejidad de las condiciones de las plantas industriales no han estado vinculados a un plan de transferencia de la propiedad.

Los problemas detectados que afectan a la viabilidad de las diferentes empresas agroindustriales son muy diversos y no pueden plantearse rasgos de carácter general. En algunos casos, el problema parece derivarse de la inadecuación entre la producción básica del área de influencia y las dimensiones de la industria; en otros son los costes de transformación y/ o transporte los que parecen afectar de manera más clara a sus posibilidades de permanencia futura; también parece que existe un claro desajuste entre los volúmenes de producción y las posibilidades de alcanzar un nicho significativo en los mercados de exportación, etc. A menudo, es una suma de factores (los ya comentados u otros) los que provocan que la viabilidad económico-financiera de buena parte de las instalaciones industriales aparezca claramente amenazada. Lo que sí constituye un rasgo generalizado es, precisamente, la ausencia de estudios previos de viabilidad y las estimaciones excesivamente optimistas (basados en un criterio técnico/ productivo más que en una valoración realista de las oportunidades de mercado) que han mantenido buena parte de los responsables de la gestión de esas instalaciones.

En algún caso concreto, como puede ser el proyecto PADA San Martín, las empresas han alcanzado recientemente el punto de equilibrio, lo que constituye un logro muy positivo que debe ser resaltado, pero ese hecho no es en absoluto la norma.

En los proyectos no directamente productivos (aquellos que no generan bienes o servicios que van destinados al mercado), la viabilidad económica pasa esencialmente por la definición (y asunción) clara de los compromisos por parte de las instituciones contraparte. Esta cuestión presenta, en principio, menos incertidumbres y puede considerarse que ha recibido un tratamiento más positivo.

5. Conclusiones y lecciones aprendidas

Se presentan a continuación las conclusiones y lecciones aprendidas que el equipo responsable de la evaluación del Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1999-2001 ha podido elaborar después del análisis documental, de las entrevistas con los responsables de la gestión de la intervención y de las visitas efectuadas a una muestra seleccionada de proyectos.

Una primera aproximación sobre estas conclusiones fue presentada en Lima en dos reuniones mantenidas con personal técnico de la OTC y con los representantes del Comité Administrador, pero la responsabilidad última de todas ellas corresponde al propio equipo de evaluación.

Evidentemente, estas conclusiones representan tan sólo una opinión, consideramos que suficientemente contrastada y justificada en las páginas anteriores, que debería ser matizada a partir de análisis más profundos de ciertos aspectos especialmente complejos del propio Programa. Su propósito esencial es el de contribuir a mejorar el desempeño de una intervención que ha alcanzado unos logros considerables en los últimos años.

Las conclusiones y lecciones aprendidas se presentan de una manera esquemática, como simples enunciados sin apenas explicaciones y justificaciones, ya que en las páginas anteriores, y fundamentalmente en el capítulo precedente, aparecen algunos argumentos que sustentan las valoraciones que a continuación se exponen.

1. El Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano 1999-2001 ha logrado un destacado nivel de cumplimiento de los compromisos suscritos en la Comisión Mixta celebrada en marzo de 1999. Las relaciones entre las instituciones peruanas y españolas implicadas en la concepción del Programa y en su gestión han sido muy positivas y la comunicación entre ellas es fluida. Los niveles de logro de los resultados y objetivos de los proyectos concretos que forman parte del Programa pueden considerarse, en general, aceptables.
2. El Programa cuenta en la actualidad con un conjunto significativo de instituciones implicadas en su gestión, con herramientas contrastadas y funcionales y con una serie de procedimientos que contribuyen a promover un desempeño que puede calificarse como adecuado. Todos estos elementos facilitan la replicabilidad de la experiencia y constituyen claras fortalezas de futuro.

3. La inminente creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional plantea algunas incertidumbres sobre el escenario en el que deberá definirse el próximo Programa, aunque no se esperan grandes cambios en los actores y criterios que se vienen manejando. Debe señalarse, por tanto, que nos encontramos ante una intervención consolidada, cuya continuidad no parece verse amenazada.
4. A pesar de la inestabilidad política en la que se ha visto inmerso el Perú durante los últimos años, la actividad general del Programa no ha sido afectada de forma significativa y ha cumplido con las metas establecidas, lo que demuestra su solidez. En algunos casos, se han producido retrasos en la ejecución de determinadas actividades pero, en general, se ha contado con una fuerte implicación de sus contrapartes locales y se han mantenido los ritmos previstos de trabajo. El nuevo escenario político en Perú, con la consolidación del gobierno democrático del presidente Toledo, resulta positivo para el nuevo Programa.
5. El Programa ha conseguido proponer respuestas operativas a algunos de los grandes desafíos de gestión que tiene planteados la Cooperación Española, como son la inestabilidad del personal español expatriado, los presupuestos de carácter anual para la gestión de intervenciones plurianuales y las incertidumbres temporales en la recepción de los fondos. A pesar de que algunos de estos aspectos merecen ser revisados para lograr una adecuación plena a los criterios manejados actualmente por la Cooperación Española, no cabe duda de que la puesta en marcha de los mismos ha permitido mantener un buen nivel de actividad a lo largo del periodo.
6. El Comité Administrador y el Fondo de Contravalor Hispano Peruano han sido dos elementos claves para garantizar una adecuada gestión del Programa. Su consolidación y el establecimiento de procedimientos de gestión estandarizados constituyen otros tantos pasos para el buen desempeño de la intervención.
7. En el Programa que ahora concluye se detecta una indefinición de objetivos y criterios de priorización de las intervenciones que lo conforman. Se propone como objetivo principal "la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones", sin mayores precisiones. Esta falta de objetivos resta coherencia y direccionalidad a la intervención y promueve la heterogeneidad de los diferentes proyectos que han venido ejecutándose en este periodo, su falta de cohesión y una evidente dispersión sectorial, geográfica, de tipología de beneficiarios, etc. Todos estos fenómenos dificultan enormemente la valoración general del Programa. Los cuatro capítulos en que se clasifican los distintos proyectos son excesivamente genéricos.
8. La valoración de la adecuación del Programa a las prioridades de desarrollo del Perú presenta algunas dificultades evidentes. La situación política durante el periodo considerado se ha caracterizado por altos niveles de convulsión, con tres gobiernos diferentes y una compleja transición política desde un régimen autoritario hasta un gobierno democrático. Esos cambios han modificado, en algunos casos de forma sustancial, las prioridades planteadas desde la Administración peruana. A pesar de estos cambios la valoración general de la pertinencia en relación a las prioridades de las políticas de desarrollo del Perú es, en términos generales, positiva.
9. El Programa comienza a ser definido a partir de un documento que vincula las intervenciones y las políticas nacionales peruanas y que es presentado por la SECTI a la Cooperación Española. En algunos sectores concretos la adecuación del Programa a las prioridades derivadas de las políticas peruanas parece bastante clara, como pueden ser los casos del Turismo y de la Preservación del Patrimonio. En otras ocasiones, particularmente en las áreas de Lucha contra la Pobreza y Desarrollo Rural, esa vinculación resulta menos evidente.

10. El Programa, tal como se ha puesto de manifiesto en el punto anterior, se articula en torno a un cierto enfoque de demanda. El Programa se estructura a partir de las demandas de la Administración y la sociedad peruanas canalizadas a través de la SECTI. El equipo de evaluación ha podido constatar que el nivel de inducción de esas demandas por parte de la Cooperación Española es bastante elevado, aunque los procesos de negociación establecidos son positivos y garantizan el compromiso de los diferentes actores participantes. En cualquier caso, este proceso de negociación no hace referencia a los beneficiarios de los proyectos quienes tienden a ocupar una situación secundaria en su concepción, preparación y ejecución. Desde el punto de vista de los beneficiarios, los proyectos son básicamente una oferta más o menos interesante. Evidentemente, esa situación afecta a su implicación y disminuye las posibilidades de viabilidad.
11. En cuanto a la adecuación del Programa a las prioridades de la Cooperación Española hay que comenzar reconociendo que el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 es posterior a la concepción del propio Programa, por lo que no puede exigírsele un alto grado de correspondencia. En cualquier caso, del análisis de las intervenciones llevadas a cabo se desprende que éstas han tendido a concentrarse en el capítulo de “Infraestructuras y promoción del tejido económico”, mientras que la representación más débil aparece en el de “Necesidades Sociales Básicas”, seguido por el de “Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno”.
12. No resulta nada evidente la vinculación entre las acciones impulsadas por el Programa y la lucha contra la pobreza. Ni los sectores sociales ni las áreas geográficas en las que la pobreza es más acusada en el Perú parecen haber tenido un tratamiento prioritario en el Programa que ahora concluye. Evidentemente, esta valoración debe matizarse teniendo en cuenta que los proyectos impulsados por ONGD y financiados directamente por la AECI tienden a concentrarse en el capítulo de “Necesidades Sociales Básicas”.
13. En el Programa que ahora concluye se ha mejorado de manera significativa el tratamiento dado al enfoque de género, habiéndose detectado un claro esfuerzo por reforzarlo a través de formación, participación en diversos foros, diagnósticos de proyectos, etc. De todas formas, se detecta una todavía escasa aplicabilidad práctica de las lecciones aprendidas en este sentido. La valoración resulta menos positiva en cuanto al componente medioambiental, que aún no ha cobrado la importancia deseada como elemento transversal, si bien ha sido tenido en cuenta de una manera especial en la formulación y ejecución de algunos proyectos, entre los que destacan los dos proyectos Araucaria.
14. También es posible resaltar que en el Programa se incluyen sectores en los que existen grandes niveles de competencia en España como son la pesca, el turismo y la preservación del patrimonio, por lo que, desde este punto de vista, la valoración de la pertinencia es eminentemente positiva. En esas áreas se ha contado con apoyos significativos de técnicos, empresas e instituciones públicas españolas que han transferido su “saber hacer” y han facilitado un correcto desempeño de las intervenciones.
15. La actual gestión del ciclo del Programa y de los proyectos concretos que lo conforman presenta algunas deficiencias que afectan a su eficacia y eficiencia. El Acta de Comisión Mixta aprueba, sin establecer estimaciones presupuestarias, unas ideas de intervenciones que son formuladas posteriormente. Esas formulaciones se realizan sin contar todavía con horizontes temporales y presupuestarios definidos, lo que provoca que se detecten graves desajustes en el momento en que éstos son fijados. Esto provoca que los documentos de formulación pierdan parte de su utilidad en el momento de la ejecución.

16. Para adecuar las formulaciones originales a los recursos disponibles se utilizan básicamente los Planes Operativos Anuales que pasan de ser herramientas de programación de las actividades a convertirse en procedimientos de reformulación que suprimen, modifican o incluyen nuevos resultados y objetivos a los diseños originales.
17. En cuanto a la utilización del enfoque del marco lógico, si bien se han observado evidentes mejoras con respecto a periodos anteriores, se siguen presentando matrices con múltiples objetivos específicos, una lógica vertical poco consistente, hipótesis que deberían ser condiciones previas e indicadores poco operativos por no encontrarse cuantificados y no incluir a la población beneficiaria. Los estudios de viabilidad/ sostenibilidad incluidos tienden a presentar también graves omisiones y deficiencias.
18. Los informes de seguimiento de los proyectos son muy exigentes en cuanto a la información solicitada y su periodicidad trimestral resulta excesiva. Suponen una importante carga de trabajo para los equipos de gestión y, además, no es fácil procesar y asimilar toda la información que proporcionan. Su utilidad para la toma de decisiones es dudosa.
19. Se han establecido ciertos espacios de reflexión conjunta entre los equipos responsables de la gestión de los diferentes proyectos que forman parte del Programa, pero no se aprecia un esfuerzo sistemático de reflexión acerca de las experiencias acumuladas con el propósito de extraer enseñanzas de cara al futuro. Los procesos de intercambio de recursos y conocimientos entre las diferentes intervenciones son todavía insuficientes.
20. Se ha detectado también una escasa complementariedad entre las intervenciones del Programa y las llevadas a cabo por las ONGD financiadas por la propia AECI. Existe poca información disponible sobre la situación de los proyectos ejecutados por las ONGD. En el mismo sentido, no existen mecanismos de coordinación con las restantes Cooperaciones Internacionales que trabajan en Perú. Esto es especialmente grave en el caso de los países miembros de la Unión Europea y de la propia Delegación de la Comisión Europea en el país. No se ha conseguido establecer la deseable complementariedad entre las intervenciones impulsadas entre todas esas Cooperaciones.
21. La incidencia de las evaluaciones anteriores ha sido esencialmente positiva, ya que han contribuido a mejorar el desempeño actual del Programa. La última evaluación parece haber tenido escasa incidencia en las formulaciones de las intervenciones concretas del Programa. Otros aspectos, entre los que destaca la importancia de abordar de forma decidida la inclusión del enfoque de género en la concepción general del Programa y en los proyectos que lo conforman, parecen haber sido más asumidos.
22. Los impactos identificados por las diferentes intervenciones así como los impactos generales del Programa son considerados positivos, si bien la débil definición de los objetivos generales de los proyectos dificulta su valoración. No se han llevado a cabo estudios de impacto específicos ni se han establecido modelos reconocibles y replicables para otras intervenciones futuras. Apenas se detectan impactos negativos y los que se han identificado no resultan muy importantes.
23. Los proyectos realizados no parecen haber tenido una incidencia significativa en el fortalecimiento de las organizaciones de los beneficiarios directos. Apenas se identifican estrategias específicas en este sentido, lo que tiende a provocar incertidumbres en cuanto a la viabilidad futura de las intervenciones.
24. Algunos aspectos comentados anteriormente como la escasa definición de objetivos, la dispersión de las intervenciones y la escasa existencia de análisis de impacto dificulta la valoración de las posibilidades de viabilidad de los efectos generados por el Programa y los proyectos concretos.

25. La implicación de las contrapartes locales ha sido, en términos generales, muy positiva, tanto a nivel del Programa como de los proyectos concretos. En ocasiones se ha detectado una sobreestimación inicial de las partidas que debían ser aportadas por las instituciones peruanas.
26. En las formulaciones de los proyectos no se ha analizado suficientemente la capacidad institucional de las organizaciones que iban a asumir la gestión de las intervenciones una finalizada la ayuda externa. En los casos más graves no existía una clara identificación de estas instituciones ni se habían establecido estrategias transversales para su fortalecimiento.
27. Los procesos de transferencia de los activos generados por los proyectos presentan, a menudo, un excesivo nivel de indefinición. La creación de instituciones desde los proyectos con el propósito de que, a la conclusión de la ejecución, asuman esas transferencias requiere de plazos prolongados para garantizar su consolidación y ser asumidos por los interesados.
28. En algunas ocasiones, se percibe una definición poco precisa de los colectivos beneficiarios en los documentos de formulación de los proyectos. Tampoco parece estar siempre garantizada la participación de estos colectivos en la gestión de las intervenciones y en los procesos de toma de decisiones, comenzando en la fase de identificación y formulación de las intervenciones.
29. En muchos proyectos no se ha efectuado un análisis de viabilidad económica y financiera. Esto es particularmente grave en los proyectos de tienen fuertes componentes productivos y, en especial, en el caso de las agroindustrias. Los estudios de base para la instalación de las plantas presentan serias deficiencias.
30. En cuanto a la visibilidad del Programa, la Cooperación Española ha logrado un significativo reconocimiento en el Perú siendo valorada generalmente de forma muy positiva. La difusión de sus actividades es adecuada, no habiéndose detectado deficiencias en este sentido por el equipo evaluador.

6. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las conclusiones y reflexiones incluidas en los anteriores capítulos del presente informe, se propone a continuación toda una serie de recomendaciones que contribuirían a mejorar los niveles de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad del próximo Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano.

1. Es adecuado mantener y reforzar los principales mecanismos de gestión del Programa, dado que han mostrado su utilidad. Hay que estudiar la posibilidad de dotar de personalidad jurídica al Comité Administrador para que asuma de forma más decidida sus competencias de dirección del Programa.
2. Debe avanzarse hacia una formulación del Programa por objetivos, estableciendo también los criterios sobre sectores, áreas geográficas, grupos de población, etc., que resultan prioritarios para la intervención. Los objetivos del Programa deben contar con indicadores operativos que permitan valorar la contribución de las intervenciones a los fines establecidos.
3. Resulta conveniente fortalecer en el próximo Programa las intervenciones que forman parte de los capítulos "Satisfacción de Necesidades Básicas" y "Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno". En concreto, debe valorarse la oportunidad de emprender intervenciones en las áreas de salud básica, educación básica, población y salud reproductiva, nutrición, suministro de agua y saneamiento, vivienda, planificación familiar y lucha contra las enfermedades de transmisión sexual para el primero de los capítulos. Con respecto al segundo parece especialmente adecuado contribuir al proceso de descentralización que se encuentra en marcha en el Perú.
4. El trabajo emprendido en los sectores de Turismo, Pesca y Preservación del Patrimonio debe profundizarse. Por lo que hace referencia al Desarrollo Rural, las acciones futuras deberían concentrarse en la consolidación de alguna de las cadenas de producción identificadas por el gobierno peruano, entendidas como mecanismos de concertación entre productores, proveedores, plantas de transformación y comerciantes.
5. Es necesario estimular la participación de los beneficiarios en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones, promoviendo procesos efectivos de empoderamiento.

6. Hay que insistir en la necesidad de identificar y formular los proyectos de acuerdo a la "Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española". Puede ser conveniente efectuar un esfuerzo de capacitación de las personas encargadas del diseño de las futuras intervenciones, así como contar con personal especializado para efectuar esas tareas.
7. Los proyectos de preservación del patrimonio cultural deben tender hacia la homologación en sus métodos de formulación con las restantes intervenciones que forman parte del Programa.
8. Debe modificarse el procedimiento de formulación y gestión de los proyectos. Éstos deben ser aprobados cuando se dispone de formulaciones adecuadas y de horizontes temporales y de recursos definidos. De esa forma, se contará con documentos de formulación que resultarán herramientas útiles para la fase posterior de ejecución.
9. Los Planes Operativos deben mantener su carácter de herramientas de programación de las actividades y no ser utilizados para modificar la lógica de la intervención, cambiando o sustituyendo objetivos y resultados.
10. Es recomendable aligerar los actuales procedimientos de seguimiento y control. Los informes de seguimiento deben ser más livianos, utilizando para ello el formulario que se incluye en la "Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española". Igualmente, los plazos temporales de presentación de esos informes deben hacerse más dilatados.
11. Resulta importante resolver de forma definitiva el tema de la contratación del personal español asignado a los proyectos concretos, con objeto de garantizar su estabilidad y la adquisición de derechos en el país de origen.
12. Debe asegurarse que los proyectos reciben de forma regular los recursos comprometidos, tanto por parte de la Cooperación Española como de los socios locales.
13. Sería conveniente realizar un esfuerzo para reforzar las medidas de coordinación entre los proyectos que forman el Programa, estableciendo con mayor periodicidad reuniones entre los responsables de las diferentes intervenciones. Los propósitos de esas reuniones deben ser el intercambio de informaciones y recursos y la sistematización de las enseñanzas adquiridas.
14. En el mismo sentido, parece deseable fortalecer la complementariedad y coordinación con las acciones llevadas a cabo por otras Cooperaciones Internacionales que actúan en Perú, particularmente con las de los otros países miembros de la Unión Europea y con la Delegación de la Comisión Europea. Para ello, deben establecerse reuniones periódicas que favorezcan el trabajo coordinado y generen sinergias positivas.
15. También debe reforzarse la complementariedad entre los proyectos de ejecución directa y los impulsados por las diferentes ONGD que reciben financiación de la AECl.
16. Dada la importante experiencia acumulada por el Programa de Cooperación Hispano-Peruano resulta oportuno efectuar algunos estudios específicos de impacto. En concreto las iniciativas de creación de agroindustrias parecen tener un interés especial de cara a la sistematización de enseñanzas de futuro.
17. Hay que reforzar los componentes de género y medio ambiente en la mayoría de las intervenciones. En el primero de los casos, se trata de avanzar esencialmente en la aplicabilidad de los conocimientos transmitidos, mientras que el segundo debe ser asumido de forma más activa en muchos de los proyectos de la siguiente etapa del Programa.
18. Los estudios de viabilidad deben reforzarse durante la etapa de formulación de los proyectos. Los aspectos institucionales y los factores económico y financieros deben tratarse

- con una atención especial. Igualmente deben precisarse los mecanismos de transferencia de los activos generados por los proyectos desde el momento mismo de la formulación.
19. En ese sentido, puede ser conveniente reforzar mediante capacitaciones estos aspectos, así como recurrir a personal especializado para efectuar los análisis necesarios que contribuyan a reducir la incertidumbre en estas cuestiones.
 20. En principio, en los proyectos con fuertes componentes productivos en los que se detectan problemas de transferencia de los activos, la recomendación general del equipo de evaluación es la de identificar entidades privadas ya existentes que puedan asumir esos activos. La creación de instituciones ad hoc con el propósito de que se hagan cargo de las instalaciones se presenta difícil y exige de tiempos más prolongados. De todas maneras, cada situación deberá ser analizada de forma particular.
 21. Por el contrario, en el caso de instituciones educativas parece deseable su inserción en el sistema educativo oficial, dado que de esa manera se incrementan sus posibilidades de permanencia.