

Enrique O. Alasino



La implementación de la Declaración  
de París en el Perú:  
propuestas para la cooperación europea





# LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN EL PERÚ: PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN EUROPEA

Enrique O. Alasino

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, agosto de 2008  
© Fundación Carolina - CeALCI  
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.  
Edificio Britannia  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamó

Foto de la cubierta: Ángela Sevin

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España  
*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-38.489-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»  
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	VII
1. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ .....	1
I. Antecedentes y situación actual .....	1
II. Cooperación comunitaria en el Perú .....	2
III. Cooperación de los Estados miembros en el Perú .....	3
2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PARÍS .....	7
I. El Consenso Europeo de Desarrollo .....	7
II. <i>Aid Effectiveness Package</i> .....	10
III. Políticas, mecanismos y prácticas: cuadro de situación .....	17
IV. Aspectos operativos: <i>Networking</i> .....	20
3. COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN EL PERÚ FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PARÍS .....	23
I. Introducción .....	23
II. Cooperación en el Perú: características generales .....	23
III. El caso peruano frente a la Declaración de París .....	24
IV. Estrategias nacionales de desarrollo .....	26
V. Gestión de la Cooperación al Desarrollo no Reembolsable .....	28
VI. Agencia Peruana de Cooperación Internacional .....	29
VII. Política nacional de Cooperación Técnica Internacional .....	30
VIII. Coordinación de donantes .....	35
IX. Perú frente a la Declaración de París .....	39
4. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: APROPIACIÓN .....	41
I. Introducción .....	41
II. Marco según la Declaración de París .....	41
III. Análisis de compromisos .....	42
5. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: ALINEAMIENTO .....	55
I. Introducción .....	55
II. Marco según la Declaración de París .....	55
III. Análisis de los compromisos .....	57

6.	COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: ARMONIZACIÓN.....	99
	I. Introducción.....	99
	II. Marco según la Declaración de París.....	99
	III. Análisis de los compromisos.....	101
7.	COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS.....	121
	I. Introducción.....	121
	II. Marco según la Declaración de París.....	121
	III. Análisis de los compromisos.....	122
8.	COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: MUTUA RESPONSABILIDAD.....	127
	I. Introducción.....	127
	II. Marco según la Declaración de París.....	127
	III. Análisis de los compromisos.....	128
9.	CONCLUSIONES.....	133
	I. Coordinación intraeuropea en el terreno: una materia pendiente.....	134
	II. Consensos hacia el respeto del liderazgo nacional.....	136
	III. Apoyo efectivo a la política de cooperación técnica internacional.....	138
	IV. Apoyo coordinado a la implementación de Estrategias Nacionales ...	138
	V. Mecanismos hacia el uso progresivo de los Sistemas Nacionales.....	140
	VI. Incorporar los principios de la DP a los recursos ejecutados por actores privados.....	142
	VII. Acuerdos hacia la puesta en común de información y procedimientos.....	143
	VIII. Avance hacia un Marco Común de Programación Europea.....	144
	IX. División del trabajo europeo: hacia un Código de Conducta.....	146
	X. Gestión conjunta de información y monitoreo de avances.....	149
	ANEXO. OBJETIVOS DE LA PNCTI.....	151
	BIBLIOGRAFÍA.....	157
	LISTADO DE ABREVIATURAS.....	165

## PRÓLOGO

El presente Informe busca hacer aportes al aumento de la efectividad de la cooperación al desarrollo en base a cuatro pilares: la Unión Europea como *ámbito institucional*, la Coordinación Intraeuropea como *impulso político*, la Declaración de París como *programa de acción*, y la situación en el Perú como *realidad de apoyo*.

La asunción del Programa de París como prisma de análisis responde más a una tendencia actual de la cooperación al desarrollo que a la aceptación irreflexiva de sus propuestas. Si bien partimos del presupuesto de que la Declaración de París implicará un aumento en la eficacia de la ayuda, sus compromisos no son concebidos en este trabajo como dogma —que probablemente «quedará perdido en el archivo de documentos», como afirmó uno de los entrevistados— sino como un instrumento útil para conocer el estado actual de las cosas, promover la reflexión sobre propuestas concretas y avanzar gradualmente hacia el aumento de la eficacia de la ayuda. A lo largo del Informe se seguirán sus compromisos para el estudio de la realidad en el terreno peruano.

La Unión Europea, como ámbito institucional, es mucho más que un espacio con potencial para la coordinación de políticas en la cooperación al desarrollo. Representa un proceso histórico-político con un inconmensurable esfuerzo de ingeniería institucional dirigido al logro de acuerdos y al progreso conjunto. El avance del proceso de integración euro-

pea moldea cada vez más el ámbito  *europeo* y el conjunto de políticas de cooperación al desarrollo que en él conviven. Como uno de los efectos de esto, la ubicación de los donantes europeos en el esquema global de coordinación de donantes es única. En el primer capítulo nos dedicaremos a conocer algunas de las principales características que éste imprime a la cooperación al desarrollo  *europea*.

El proceso de coordinación intraeuropea en el campo de la cooperación al desarrollo, iniciado más de 15 años atrás, ha desarrollado instrumentos y procedimientos propios. Estos elementos, si bien son técnicamente similares a los propuestos por la Declaración, se asientan sobre fundamentos históricos, políticos y legales de mucha mayor envergadura. Los vínculos de coordinación que se han generado dentro del proceso de integración europea exceden los problemas típicos de los compromisos sobre eficacia de la ayuda. Para los donantes europeos, estas disposiciones se han transformado en mucho más que compromisos de Derecho Internacional. Han pasado a ser, sobre todo, asuntos de Derecho Comunitario. Por esto, el primer paso de nuestra investigación será presentar el núcleo del problema: las características y evolución de la coordinación intraeuropea en base a la construcción de las instituciones comunitarias.

Buscando dar vida al análisis, nos concentraremos en la realidad del caso pe-



ruano. La premisa de partida, tal como lo sostuviera mucho tiempo atrás el Consejo (1993) y se confirmara en el Consenso Europeo (2005), será que «el trabajo sobre cada caso nacional es el mejor camino para promover la coordinación y complementariedad (...) y las soluciones, deben empezar por el terreno». Y comenzar por el terreno significa conocer el contexto y adaptarse a las circunstancias de que se trate. En el caso peruano, las particularidades más fuertes residen en las desigualdades que se esconden detrás de su alto PIB per cápita, un mapa de pobreza altamente descentralizado frente a un Estado centralista y una red de cooperación al desarrollo rígidamente fragmentada entre actores de naturaleza muy diversa. Estos motivos, entre otros, han llevado a muchos entrevistados a sostener que los contenidos de la Declaración de París *no pueden aplicarse en el Perú*. En el capítulo 4 nos dedicaremos a circunstancias esenciales para contextualizar el Programa de París y las disposiciones comunitarias.

Estos cuatro pilares dan ya un interesante panorama. Pero resulta necesario

precisar las disposiciones en acciones concretas que se adapten a la realidad en el terreno. Hacia su conocimiento dirigiremos los análisis de este documento y sobre ese panorama presentaremos en el capítulo final nuestras conclusiones y recomendaciones bajo la filosofía que propone Lethinen en una significativa reflexión (2003: 5):

*But what is the situation in the field? Is European aid coordinated? Does European coordination make sense in developing countries? There are several trends and emerging approaches that challenge the myth of non-coordination in the field. Often such coordination comes in the form of pragmatic, bottom-up approaches that make daily cooperation easier, rather than as a result of Council resolutions or political declarations.*

Cualquiera que sea el panorama, el avance resulta necesario. No sólo por los compromisos de París *per se*, sino por la obligación mucho más profunda que impone la construcción de la Unión Europea. En palabras de Luc Bagur: «las circunstancias del Socio no pueden detener el proceso de Integración Europea» (Taller sobre Declaración de París: Lima, 2007).

# 1. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ

## I. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

La cooperación europea ha representado en promedio el 30% de la cooperación recibida en el Perú en el período 2001/2004, con un crecimiento del 20,5% en el período 2003-2005 (OCDE, 2006). Según datos del Balance de la Cooperación Europea en el Perú 2006 (en adelante Balance UE 2006), los recursos movilizados en el año 2005 representan aproximadamente el 0,4% del PBI, el 2,4% del Presupuesto Nacional, el 14% de la inversión pública y el 7% del gasto en educación, salud y asistencia social. En la actualidad, el total de recursos europeos de fuentes cooperantes europeas de tipo gubernamental representa un total de 1.376,3 millones de euros (Balance UE, 2006).

Los Estados europeos presentes en el Perú con programas de cooperación al desarrollo son: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. A éstos se suma la cooperación de la Comisión Europea. El cuadro 1 presenta la distribución de recursos europeos movilizados en proyectos activos<sup>1</sup>.

Según los datos del Balance UE 2006, el mayor cooperante es España<sup>2</sup>, seguido por Alemania, Comisión Europea e Italia. Del cuadro se desprende que en es-

CUADRO 1. AOD europea en el Perú, 2006

Donante	% UE
Alemania	25,17
Austria	0,02
Bélgica	3,24
España	35,43
Finlandia	0,68
Francia	0,72
Italia	11,41
Países Bajos	1,02
Portugal	0,03
Reino Unido	1,78
R. Checa	0,16
Suecia	1,14
Comisión Europea	19,20
Total	100

Fuente: Balance UE en el Perú 2006.

tos cuatro donantes se concentra prácticamente el 90% de los recursos. El cuadro 2 muestra la distribución de la ayuda por la naturaleza de su aporte.

CUADRO 2. AOD europea en el Perú por tipo de asistencia

Tipo de Asistencia	%
Ayuda no reembolsable financiera	37,86
Ayuda no reembolsable no financiera	17,44
Canje de deuda	12,80
Crédito blando	31,90
Total	100

Fuente: Balance UE en el Perú 2006.

<sup>1</sup> Se consideran proyectos activos aquellos que están en fase de identificación, elaboración, ejecución o evaluación. Balance UE – Glosario de términos.

<sup>2</sup> Incluye los fondos de ayuda oficial bilateral, descentralizada y por ONG.

Del cuadro 2 resulta que el 55,3% de la cooperación en el Perú es ayuda no reembolsable, de la cual el 68% es ayuda financiera. Por último, el cuadro 3 presenta la distribución de recursos según los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

CUADRO 3. *Distribución AOD europea según Objetivos de Desarrollo del Milenio*

Objetivos del Milenio	%
1. Extrema pobreza y la hambruna	26,40
2. Educación primaria universal	3,70
3. Equidad en el género	2,00
4. Mortalidad infantil	2,00
5. Salud materna	1,70
6. VIH/sida, malaria y otras enfermedades	1,40
7. Sostenibilidad medioambiental	16,10
8. Asociación global para el desarrollo	18,30
a. Otro objetivo no listado	28,20
b. Sin clasificar	0,20
Total	100

Fuente: Balance UE en el Perú 2006.

Según estos datos, el ODM 1, erradicar la pobreza y el hambre, recibe el mayor porcentaje de la cooperación europea con el 26%. Los ODM 8 y 7, asociación global para el desarrollo y sostenibilidad medioambiental, ocupan un segundo nivel recibiendo entre el 15 y el 20% cada uno.

## II. COOPERACIÓN COMUNITARIA EN EL PERÚ

La cooperación al desarrollo de la Comisión Europea comenzó en el año 1991, concentrándose principalmente en ayuda alimentaria y Programas de cooperación técnica y financiera. Durante los años 1999/2000 se produjo una suspensión de la cooperación por motivos políticos dentro de las líneas de Cooperación financiera y técnica y Cooperación económica, concentrándose la asistencia en ayuda alimentaria, humanitaria (ECHO) y líneas temáticas. En el año 2000 se retomó la Cooperación económica, técnica y financiera.

La estrategia y programación de la cooperación comunitaria se encuentra regulada en el Documento Estrategia País (DEP). Estos documentos de programación, elaborados en coordinación entre la sede en Bruselas y la Delegación de la UE, delimitan la estrategia de asignación de la cooperación comunitaria por un período de siete años.

En la actualidad, la Delegación de la CE en el Perú es responsable de nueve proyectos con una contribución total de 95,6 millones de euros. Según el Memorandum de Entendimiento, la cooperación de la CE se concentraría «en un número limitado de programas de gran envergadura, transferencia de *know how*, y en la medida de lo posible, aplicación de un enfoque sectorial y de sostenibilidad».

### III. COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PERÚ

#### III.1. *Alemania*

La cooperación no reembolsable bilateral de Alemania es regida por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Sus recursos se distribuyen en programas de cooperación técnica, financiera y canje de deuda. El BMZ no ejecuta directamente los recursos, sino que los encarga a organizaciones independientes, según el tipo de cooperación de que se trate: a) Cooperación financiera: la organización responsable es el banco Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW); b) Cooperación técnica: el responsable principal es la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ); y c) Cooperación social técnica: es gestionado por el Deutsche Entwicklungsdienst (DED).

#### III.2. *España*

Se encuentran presentes en el Perú diversos organismos de la Administración General del Estado español con diferentes programas de cooperación financiera, técnica y canje de deuda. Entre ellos, los ministerios de Industria, Turismo y Comercio; Educación y Ciencia; Economía y Hacienda; Trabajo y Asuntos Sociales; y el Instituto de la Mujer. Además, cooperan en el Perú Comunidades Autónomas españolas y entidades locales. En cuanto

a actores no oficiales, se desempeñan en el país también un gran número de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), fundaciones sindicales, empresas y organizaciones empresariales y universidades. Esta multiplicidad de actores hace de la cooperación española una de las más representativas, diversas y dispersas en los sectores y el territorio.

#### III.3. *Italia*

La cooperación al desarrollo oficial bilateral no reembolsable de Italia en el Perú se canaliza preponderantemente por medio del Fondo de Contravalor Italia-Perú (FIP). El primer FIP surgió en el año 2001 por acuerdo de los gobiernos de Italia y Perú. El objeto del convenio ha sido el establecimiento de un Fondo correspondiente a la deuda que el Perú debía pagar a Italia entre febrero de 2002 y diciembre de 2006 (116 millones de dólares). El segundo Acuerdo de Canje de Deuda ha sido firmado por el Gobierno italiano y el Gobierno del Perú en enero de 2007. El objeto es la deuda (capital más intereses) que el Estado peruano debe cancelar entre enero de 2007 y diciembre de 2012.

El cuadro 4 representa los volúmenes de AOD canalizados en el año 2005 por los Estados miembros en el Perú y las áreas políticas en las que se enfocan los recursos de cooperación de los Estados miembros en el Perú<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Para mayor detalle véase Balance UE en Perú 2006 – Anexo Fichas Políticas.

CUADRO 4. *Áreas de intervención de los Estados miembros*

Donante	AOD 2006 <sup>4</sup>	Áreas / Objetivos
Bélgica	44,6 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra la pobreza mediante la generación de empleo.</li> <li>• Apoyo a los servicios sociales de base.</li> <li>• Fortalecimiento de la sociedad.</li> </ul>
Alemania	346,5 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia, sociedad civil y Administración Pública.</li> <li>• Fortalecimiento de una gestión.</li> <li>• Promoción de una mayor interacción entre los sectores público, privado y la sociedad civil.</li> <li>• Fomento de la articulación ciudadana.</li> <li>• Fomento de la garantía de derechos y deberes.</li> <li>• Agua potable y alcantarillado.</li> <li>• Incrementar el acceso de la población a los servicios de saneamiento.</li> <li>• Mejorar la calidad de los servicios.</li> <li>• Lograr la viabilidad financiera de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento.</li> <li>• Incrementar la sostenibilidad de los servicios de saneamiento.</li> <li>• Desarrollo rural sostenible.</li> </ul>
España	488 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios sociales básicos: alfabetización y educación de adultos, formación profesional y técnica, educación bilingüe y atención integral de salud.</li> <li>• Patrimonio cultural.</li> <li>• Programa de becas y cooperación educativa.</li> <li>• Infraestructura productiva y promoción del tejido económico.</li> <li>• Buen gobierno.</li> <li>• Defensa y protección del medio ambiente: preservación.</li> </ul>

<sup>4</sup> Incluye AOD reembolsable y no reembolsable movilizada en proyectos activos a febrero 2006 según datos MCUE.

CUADRO 4. (Continuación)

Donante	AOD 2006	Áreas / Objetivos
Finlandia	9,3 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar y consolidar la democracia.</li> <li>• Expansión y mejora de los servicios de salud.</li> <li>• Promover el fortalecimiento de la sociedad civil.</li> <li>• Lucha contra drogas.</li> <li>• Promover los derechos humanos.</li> <li>• Lucha contra la pobreza.</li> <li>• Educación básica.</li> <li>• Desarrollo rural.</li> <li>• Conservación y uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio cultural.</li> </ul>
Italia	157 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a la política peruana de consolidación de las buenas relaciones con Ecuador y del desarrollo del área fronteriza.</li> <li>• Acciones coordinadas para la lucha contra la pobreza.</li> <li>• Contribución a la lucha contra la droga, a través del desarrollo de las áreas de cultivo y tráfico de droga, cultivos alternativos y protección del medio ambiente.</li> </ul>
Francia	9,9 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra la pobreza, fortalecimiento del Estado de derecho, influencia del debate de ideas, promoción del aprendizaje y uso del idioma francés, valorización de la diversidad cultural.</li> <li>• Seguridad alimentaria.</li> <li>• Valorización del patrimonio cultural.</li> </ul>
Suecia	3 millones de €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernabilidad democrática y DD HH.</li> <li>• Promover los derechos de los grupos más vulnerables (mujeres, niños, pueblos indígenas, refugiados internos y discapacitados).</li> <li>• Reconciliación política.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Fichas del Balance UE en el Perú 2006.



## 2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PARÍS

### I. EL CONSENSO EUROPEO DE DESARROLLO

El acto del 22 de noviembre de 2005 fue denominado *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea* titulada «El Consenso Europeo sobre Desarrollo».

El Documento representa un acuerdo político que no tiene carácter vinculante para los miembros. Sin embargo, constituye el impulso político más claro hacia una estrategia común de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Su contenido «es fruto de un acuerdo conjunto del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo (...) y determina por primera vez una visión común que guíe la actuación de la UE en materia de cooperación para el desarrollo, tanto a nivel de los Estados miembros como de la Comunidad» (párrafos 2 y 4). Según Ayuso, su novedad reside en sus avances «hacia una política basada en una lógica contractual que incluya obligaciones recíprocas» (2006: 5).

El cuerpo de la Declaración se divide en dos partes. La primera, denominada *La visión del desarrollo de la UE*, enuncia los principios, objetivos, estrategias y

valores comunes a los Estados y la Comunidad que guiarán «las actividades de cooperación para el desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros en todos los Países en Vías de Desarrollo, en un espíritu de complementariedad». La segunda sección se refiere a la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

#### I.1. *La visión del desarrollo de la UE*

En los primeros apartados el Consenso enuncia sus objetivos, ratifica los objetivos de lucha contra la pobreza, declara al desarrollo como un fin en sí mismo y ratifica su apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cuanto al tema que nos ocupa, dentro de los principios comunes (párrafo 4), hace referencia a los de «Implicación» y «Asociación». Al respecto del primero, resalta que «la UE está plenamente comprometida con el principio de implicación de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad primordial en la creación de un entorno nacional propicio para la movilización de sus propios recursos, entorno que debe incluir la aplicación de políticas coherentes y eficaces. Estos principios han de permitir una asistencia adaptada que responda a las necesidades particulares del país beneficiario» (párrafo 4.1). Según los criterios que luego analizaremos, aquí se hace referencia a la apropiación de la ayuda por parte del país socio, con



una especial mención a un entorno nacional propicio.

Sobre el principio de Asociación, declara que «la UE y los Países en Desarrollo comparten la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de sus esfuerzos comunes realizados en asociación. La UE apoyará las estrategias de reducción de la pobreza, desarrollo y reforma de los países socios, centradas en los ODM, y se alineará con los sistemas y procedimientos de dichos países» (párrafo 4.1). Se mencionan así indirectamente los conceptos relacionados a los principios adoptados en París de «Alineamiento», «Responsabilidad compartida» y «Gestión por Resultados».

Posteriormente dedica un apartado a «brindar más ayuda y de mejor calidad» (Ap. 5). Aquí, luego de hacer referencia a los compromisos asumidos en cuanto al aumento de la cantidad de la ayuda, toma el compromiso declarando que «la UE aplicará y supervisará sus compromisos sobre eficacia de la ayuda en todos los países en desarrollo, incluyendo el establecimiento de objetivos concretos para 2010». A continuación, trae a colación los Principios de la Declaración de París al sostener que: «En este sentido, constituyen principios esenciales la implicación nacional del país socio, la coordinación y armonización entre donantes —que debe empezar sobre el terreno—, el alineamiento con los sistemas del país receptor y la orientación en función de los resultados».

## 1.2. *Política de desarrollo de la Comunidad Europea*

La segunda parte busca plasmar la visión de desarrollo expuesta en una propuesta de renovación de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad. Luego de enunciar los objetivos que deberá perseguir la política de cooperación, afirma que la Comunidad deberá aplicar los principios relativos a la eficacia de la ayuda: implicación de los países beneficiarios, asociación, coordinación, armonización, alineamiento con los sistemas del país receptor y orientación hacia resultados.

El Consenso Europeo se refiere expresamente a la Declaración de París y sus contenidos sirven de base a lo que citamos como *la UE frente a los compromisos de la Declaración de París*.

En su primer apartado, dedicado a realizar una Declaración europea sobre desarrollo, el CED se adentra completamente en el tema. Uno a uno va hilando los conceptos y va asumiendo compromisos en ese sentido bajo el título de *Coordinación y Complementariedad*. En su primer párrafo afirma: «El mejor modo de garantizar la complementariedad consiste en responder a las prioridades de los países socios, tanto en el plano nacional como regional» (párrafo 5.3). Posteriormente, refiere puntualmente a los compromisos de París diciendo que «la UE promoverá la Coordinación, Armonización y Alineamiento». En alusión al principio de Apropiación, dice: «La UE

anima a los países socios a conducir su propio proceso de desarrollo y a respaldar la inclusión de un amplio compromiso de todos los donantes en los programas de armonización nacionales» (párrafo 25). Como estrategia para la Armonización, adelanta que «allí donde proceda, la UE elaborará programas de actuación flexibles en los que se indique el modo en que los Estados miembros pueden contribuir a los planes y esfuerzos de armonización de los distintos países» (párrafo 30).

Ingresando en el campo operativo, se dedica a los instrumentos para fomentar el Alineamiento y sostiene que «donde las circunstancias lo permitan, debería incrementarse el recurso al apoyo presupuestario general o sectorial, como medio de fortalecer la implicación del país beneficiario, respaldar la rendición de cuentas y los procedimientos del país socio en el plano nacional, financiar estrategias nacionales de reducción de la pobreza (...) y fomentar una gestión saneada y transparente de las finanzas públicas» (párrafos 26 y 27).

Otro fuerte compromiso adquiere cuando afirma que la UE «se compromete a una programación plurianual conjunta basada en las estrategias de reducción de la pobreza o equivalentes de los países socios y en los procedimientos presupuestarios del propio país, en mecanismos comunes de ejecución que in-

cluyan un análisis en común, en misiones conjuntas de todos los donantes y en la utilización de sistemas de cofinanciación» (párrafo 27).

Para finalizar, el CED propone que la UE asuma el liderazgo en el proceso de París adoptando cuatro nuevos compromisos:

1. Facilitar toda la ayuda dirigida al fortalecimiento de las capacidades a través de programas coordinados con un uso creciente de acuerdos entre varios donantes.
2. Canalizar el 50% de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas de cada país.
3. Evitar la creación de nuevas Unidades de Gestión de Proyectos<sup>1</sup>.
4. Reducir en un 50% el número de misiones no coordinadas.

La segunda parte plasma la visión de desarrollo en una renovación de la política de cooperación al desarrollo comunitaria (véase el capítulo 3). En lo que respecta a la coordinación intraeuropea, se asigna a la Comisión el rol de «facilitar la Coordinación y la Armonización» (párrafo 51). Ésta, sostiene, «será uno de los motores que promuevan el cumplimiento de los compromisos asumidos en París por la UE». Además, «seguirá promoviendo las «tres C» [Coordinación, Complementariedad y Coherencia] (...) como contribución de la UE a la más

---

<sup>1</sup> Llamadas *Unidades de Implementación Paralelas* por la Declaración de París. *PIUs* por sus siglas en inglés.

amplia agenda internacional» (párrafo 51).

## II. AID EFFECTIVENESS PACKAGE

En marzo de 2006, en respuesta a las disposiciones del CED, la Comisión lanza el proceso que se denominó *Aid Effectiveness Package*. El término se refiere al conjunto de medidas que se proponen para cumplir con los compromisos internacionales *de brindar más, mejor y más rápido la ayuda con miras al cumplimiento de los Objetivos del Milenio* (Comisión, 2006a). El lanzamiento de este proceso se dio en marzo de 2006 con las siguientes Comunicaciones:

### II.1. *Propuestas de la Comisión hacia el cumplimiento de los compromisos del CED*

El inicio se da con la Comunicación de la Comisión *Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido* (Comisión, 2006a). Sobre los compromisos asumidos en las cumbres internacionales, la Comunicación se apropia de los rumbos buscando llevarlos a realizaciones concretas. La Comunicación presenta un Plan de acción con nueve resultados (Comisión, 2006a). El Plan agrupa en tres ejes los compromisos de la UE en materia de cooperación al desarrollo. Cada eje contiene los resultados que deberán ser alcanzados y las actividades que deberán

realizarse para su cumplimiento (véase el cuadro 5).

El texto cita que algunas de las acciones ya se encontraban en marcha en 2006 y determina el año 2010 como meta para las demás. Afirma, además, que «otro proceso piloto no supondrá sino una excusa más para no llevar adelante el programa» (Comisión, 2006a: 20). Las acciones inmediatas son: 1. Realización del Atlas de Donantes; 2. Seguimiento de los procesos de la UE y el Comité CAD; 3. Hojas de ruta y 4. Marco común de programación. Las otras cinco propuestas para lanzar en el trayecto hacia 2010 son: 5. Complementariedad operativa; 6. Aumentar las actividades conjuntas; 7. Consolidar la visión de la UE; 8. Mecanismos locales comunes; 9. Revisión de las Normas UE en materia de desarrollo (Comisión, 2006a).

Dando inicio a la implementación de este Plan de Acción, la Comisión lanza en la misma fecha dos Comunicaciones tituladas *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda* (Comisión, 2006b) y *Programación plurianual común* (Comisión, 2006c).

### II.2. *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda*

La Comunicación se titula *Comunicación sobre financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda – Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el periodo 2006-2010*. Su finalidad

CUADRO 5. *Plan de Acción para realizar más, mejor y más rápido*

<p>Eje 1 Revisar la asistencia comunitaria. Implica el cartografiado y seguimiento transparente de las actividades sobre la base de datos reales.</p>	1. Perfeccionar la cartografía de la Cooperación. Realizar un Atlas de Donantes.
	2. Revisar normas de la UE sobre Desarrollo. Preparar un Compendio de la UE.
	3. Seguimiento de las promesas. Implantar Mecanismos de seguimiento.
<p>Eje 2 Guiar el programa de París. Incluye la aplicación de los compromisos colectivos adoptados en la Declaración de París sobre Armonización y Alineamiento.</p>	4. Apoyo a los procesos de coordinación local. Realizar Hojas de ruta en materia de Armonización <sup>2</sup> .
	5. Marco común de programación plurianual-MCP. Implementar un mecanismo de planificación común para la Comisión y los Estados miembros.
<p>Eje 3 Estimular el Consenso Europeo. Se dirige a la ejecución del pilar «eficacia de la ayuda» del nuevo marco estratégico de la UE que implica el CED.</p>	6. Desarrollo de instrumentos locales comunes. Realizar acuerdos formales que fijen instrumentos comunes.
	7. Mejor reparto del trabajo.
	8. Acciones conjuntas, incluyendo cofinanciación.
	9. Aumentar productividad de las contribuciones comunitarias.

Fuente: Comisión Europea, 2006a.

es listar los compromisos que ha asumido la UE en torno a la financiación para el desarrollo comenzado desde el Compromiso de Barcelona y el Consenso de Monterrey con la actualización que implicó el Consenso sobre Desarrollo Europeo. La Comisión, en su rol de seguimiento y control del cumplimiento de dichos compromisos adjudicado por el Consejo, realiza un informe detallado

de cada uno de ellos, incluyendo datos estadísticos en cada caso. Enumerando cada compromiso, realiza un análisis de situación y una serie de recomendaciones para el Consejo a fin lograr su avance de perspectivas al año 2010. Los compromisos que analiza son los relativos a: Incremento de los recursos financieros para AOD; fuentes de financiación innovadoras; reducción de la deuda; eficacia

<sup>2</sup> «La “Hoja de ruta” señala medidas concretas de armonización (seleccionadas a partir de una lista de actuaciones) que deben ser aplicadas por todos los Donantes de la UE que operan en un país dado» (Comisión, 2006a).

de la ayuda; creación de unos mecanismos más previsibles y menos inestables; atenuación del impacto de los choques exógenos; desvinculación de la ayuda; bienes públicos internacionales (BPI); reforma de las instituciones financieras internacionales; y comercio y desarrollo.

Las recomendaciones que elabora al Consejo son (Comisión, 2006b: párrafo final):

- Apoyo al control de avance dentro de la UE y en el CAD.
- Apoyo a la adopción de normas de la UE que favorezcan la cofinanciación con los Estados miembros y otros donantes.
- Desarrollo de su planteamiento en materia de complementariedad de las operaciones.
- Acuerdo para una estrategia concertada a nivel de la UE hacia el incremento de la ayuda comunitaria, en un contexto más amplio y sobre los principios de eficacia de la ayuda y de distribución de tareas.
- Respaldo a las realizaciones previstas en el Plan de Actuación.

### II.3. *Marco común para la elaboración de documentos estratégicos*

El título original de la propuesta es *Un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común*

(Comisión, 2006c). La propuesta sigue las líneas planteadas por el Consejo en noviembre de 2004 y en abril y noviembre de 2005, respectivamente. Su búsqueda es un avance gradual que permita «en un medio plazo, (...) ofrecer la posibilidad de que los donantes establecieran una respuesta estratégica común a los problemas determinados en el análisis común, y, a largo plazo, preparar el terreno para una posible programación común» (Comisión, 2006c). Sus contenidos pretenden actualizar el Marco para los Documentos de Estrategia Nacional (DEN) y las etapas que habrá que seguir en su formulación (Comisión, 2006c). Anexo al texto principal se presenta una propuesta de estructura.

El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de abril de 2006 concluye con algunas respuestas que consideramos de relevancia:

- Se reafirman los Compromisos de Barcelona.
- Se confirma su adhesión a los compromisos de la Declaración de París y a los otros cuatro compromisos que la UE suscribió en el Foro de Alto Nivel de París de marzo de 2005 y reafirman su empeño en aplicar el Consenso Europeo sobre Desarrollo (párrafo 47).
- Se «acogen con satisfacción» los Informes relativos a procesos locales sobre la eficacia de la ayuda; de ellos sostienen que la UE aporta un valor añadido real (párrafo 43).
- Se reconoce «la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros

aumenten su participación en la programación plurianual conjunta sobre la base de las estrategias de desarrollo de los países socios y bajo la dirección, preferentemente, del país socio» (párrafo 49).

- Se declara que «el país socio tiene la responsabilidad primaria de su propio desarrollo» y que la «programación plurianual conjunta se conformará a las estrategias dirigidas por los países, al análisis político y al ciclo presupuestario. La UE respaldará que los países socios sean la fuerza principal en la preparación, coordinación y supervisión de los DEP y de la programación plurianual conjunta de todo el apoyo de los donantes al país» (párrafo 47).
- En cuanto al proceso, los miembros del Consejo «CONVIENEN en elaborar un planteamiento en dos fases para llegar a la programación plurianual conjunta, consistente en un análisis conjunto de la situación del país y, de manera gradual, en una estrategia conjunta de respuesta, teniendo debidamente en cuenta las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros en un proceso flexible, gradual y abierto, basarse en los análisis, procesos y disposiciones existentes» (párrafo 47).
- Se invita «a la Comisión y a los Estados miembros interesados a iniciar una estrategia conjunta» (párrafo 51), pidiendo «a la Comisión y los Estados miembros que revisen el marco común para los documentos de estrategia por países teniendo en cuenta la

experiencia en su empleo antes del final de 2009» (párrafo 52).

- Se invita «a la Comisión a presentar propuestas de disposiciones de financiación conjunta» (párrafo 54) y se compromete a «debatir medidas concretas encaminadas al desarrollo de principios operativos sobre la mejor manera de organizar la división del trabajo a nivel nacional y transnacional antes del final de 2006, teniendo debidamente en cuenta las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros al mismo tiempo» (párrafo 57).
- En materia de descentralización, se llama a la Comisión y a los Estados miembros a descentralizar aún más las competencias sobre el terreno pues ésta «constituye una premisa importante para todo donante que desempeñe un papel destacado en la coordinación de las ayudas sobre el terreno» (párrafo 61).

#### II.4. *Complementariedad y la división del trabajo entre donantes*

Dentro del proceso de medidas hacia el aumento de la efectividad de la cooperación europea, el Consejo Europeo y los Estados miembros presentes emitieron en octubre de 2006 una serie de conclusiones de especial relevancia acerca de *Líneas guía de la UE hacia la complementariedad y la división del trabajo* con el objetivo de aplicar el Consenso Europeo y la Declaración de París con

miras a aumentar la eficacia de la ayuda europea. Las conclusiones fijan una serie de principios que debe respetar esta división del trabajo:

- **Asunción:** establece que es el país socio quien debe dirigir el proceso. De no ser esto posible, la UE es quien debe asumir la asignación de la división del trabajo de los donantes. Para ello, debe respetar sus iniciativas, apoyar al país socio en el desarrollo de sus capacidades a este respecto y buscar transferir lo antes posible el mando del proceso.
- **Flujo de fondos:** determina que el proceso no debe implicar variaciones tales que puedan provocar daño a los países socios. Para esto, el proceso debe coordinarse con el país beneficiario.
- **UE y los donantes:** la postura del documento es que la UE ha de organizar ante todo su propia división del trabajo.
- **Ventajas comparativas y valor añadido:** propone que los donantes actúen en base a sus ventajas comparativas para favorecer la división del trabajo, concentración de las actividades, y desarrollar la delegación de la cooperación. Sobre el rol de la Comisión, recuerda que no se trata solo de ventajas comparativas, sino de un valor añadido por su capacidad de visión estratégica y su rol en la política exterior europea.
- **Donante principal y cooperación delegada:** llama a la utilización de esta

modalidad, sea en la división del trabajo dentro del proyecto, o en un sector o hasta a nivel nacional.

Con esta meta, y sobre una división conceptual de los alcances de la complementariedad<sup>3</sup>, se asumen los siguientes compromisos a nivel país:

- **Complementariedad en cada país:** los miembros y la Comisión se comprometieron a:
  - Focalizar su participación en un número limitado de sectores y temas en cada país socio;
  - Implementar el Marco de Planificación Conjunta, con especial énfasis en la sincronización de los cronogramas de programación basados en los tiempos del socio.
- **Complementariedad intersectorial:** se llama a los Estados miembros y a la Comisión a profundizar sus acciones en el camino que marcan sus ventajas comparativas y fuerzas relativas. En cuanto al trabajo de la Comisión, se continuará desarrollando en áreas donde posee ventajas comparativas.

A nivel herramientas, se dispone que la Comisión y los Estados miembros deberían:

- Considerar los recursos necesarios para una división del trabajo (incluyendo staff) y buscar beneficios a tra-

---

<sup>3</sup> Internacional, en el país, intersectorial, vertical, entre instrumentos y mecanismos de ayuda.



vés de acuerdos de complementariedad desde Bruselas y desde el terreno.

- Aumentar el uso de acuerdos comunes que aporten claridad a los objetivos, modalidades y productos, para la información de sus audiencias locales.
- Incrementar la presentación del aporte colectivo de la UE en su conjunto a un país en particular frente a foros internacionales, en la UE y los países socios.

Finalizando, invita a continuar los esfuerzos y llama a la Comisión y Estados miembros a aplicar las medidas y a realizar pasos concretos en busca de operativizar estos compromisos.

### II.5. *Hacia un código de conducta*

En aplicación de estos compromisos, la Comisión lanza en marzo de 2007 su comunicación *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* (Comisión, 2007). La Comunicación plantea como filosofía que si la UE desea progresar en la aplicación de la nueva política de desarrollo, debe responder a la pregunta fundamental: *¿Qué ha de hacer cada cual?* La comunicación plantea un camino sobre: 1. Análisis de los principales desafíos y oportunidades que se presentan; 2. Redefinición de los conceptos y principios que regirán la intervención de la UE; y 3. Una línea de actuación para la UE.

La propuesta se dirige a la elaboración de un código de conducta para la organización del trabajo de los donantes europeos en el marco de las disposiciones legales de la UE, los objetivos fijados en el Consenso Europeo sobre Desarrollo y los compromisos asumidos en la Declaración de París. Este código, según se propone, debe ser un documento genérico y dinámico, de carácter voluntario, flexible y autorregulador. Sus contenidos, se establece, deberán ser de directrices generales dirigidas a todos los responsables de toma de decisiones en la UE.

El código de conducta tiene por objetivo proponer medidas tendientes a *favorecer la complementariedad y la división del trabajo entre los donantes de la UE*. A tal fin, el documento propone una conceptualización de la complementariedad como «la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos» (Comisión, 2007: ap. 2.1) y la concibe en cinco dimensiones: 1. En el país; 2. Internacional; 3. Intersectorial; 4. Vertical; y 5. Entre formas e instrumentos de ayuda. Sus disposiciones buscan ser una referencia sólo para la cooperación de tipo oficial y se concentrarán principalmente en la complementariedad nacional, internacional e intersectorial.

Se fijan diez principios para su elaboración que determinarán sus contenidos. Nos concentraremos en las disposiciones que guían la aplicación al caso concreto, que son las siguientes (Comisión, 2007):



1. El Estado socio posee la prioridad en el liderazgo y apropiación de la división del trabajo a nivel nacional, que de no ser ejercido, la UE debe promover ese ejercicio. En cualquier caso, la UE debe promover la complementariedad.
  2. El proceso resulta abierto a la participación de otros donantes.
  3. La división del trabajo no debe afectar los volúmenes de ayuda.
  4. Su implementación se basa en tres pilares:
    - Prioridades nacionales.
    - Perspectiva de largo plazo.
    - Pragmatismo y aplicación secuenciada.
  5. Asegurar la presencia de la UE en sectores estratégicos de lucha contra la pobreza.
  6. El proceso debe recibir apoyo político desde las sedes centrales.
  7. Las ventajas comparativas no se basan en la disponibilidad financiera, sino en presencia regional y/o *expertise* en determinados sectores.
- Se fijan una serie de principios guía:
- a) Concentración de la participación activa en un máximo de dos sectores definidos por el país socio como una prioridad de desarrollo. Podrá participar de un tercero a través del mecanismo del apoyo presupuestario y/o áreas tales como apoyo a la sociedad civil, a universidades, investigación, etc.
  - b) Las ventajas comparativas del donante en estos sectores deben ser reconocidas por el Gobierno socio y por los demás donantes.
  - c) La determinación de las ventajas comparativas se realiza primero por una autoevaluación, que luego es aceptada por el Gobierno socio y los demás donantes.
  - d) La determinación de lo que constituye un sector debe hacerse de manera flexible y bajo el absoluto liderazgo y discrecionalidad del Gobierno socio<sup>4</sup>.
  - e) Las ventajas comparativas pueden determinarse, entre otros, por criterios de: experiencia en el terreno; experiencia en el sector; *expertise* técnica del donante; volumen de la ayuda en el sector; capacidad de adaptación a nuevos sectores; capacidad de reacción al cambio; eficiencia en el trabajo en el sector y en algunos casos, la sola voluntad de intervenir.
  - f) El proceso debe resultar de un trabajo conjunto entre donantes europeos buscando amplitud en el alcance y evitando dejar sectores «huérfanos».
  - g) La Comisión debe concentrarse en los sectores que el Consenso Euro-

---

<sup>4</sup> Se destaca este particular, resaltado repetidamente en nuestras entrevistas a funcionarios de la Comisión responsables de la elaboración del Código de Conducta, en Bruselas, julio de 2007. El punto tomará importancia en el análisis siguiente.

peo fija como sus ventajas comparativas.

- h) Los compromisos dentro del sector deben buscar ser de largo plazo (5-7 años o el período de estrategias nacionales de desarrollo).
- i) En aquellos sectores en los que los cooperantes estén presentes y deban abandonar por la reorganización, caben tres opciones: continuar por medio de la cooperación delegada; reubicar esos recursos por medio del apoyo presupuestario; realizar una salida responsable y gradual.
- j) Se debe otorgar el mandato de liderazgo a un cooperante por sector.
- k) En casos de sectores predominantes para el gobierno socio, los donantes deben buscar intervenir por medio de la cooperación delegada, previa consulta al Gobierno.

Para el seguimiento de la aplicación de las disposiciones del código, se rescata como fundamental el rol de las Delegaciones de la Comisión y de las Representaciones de los Estados miembros. A nivel central, se sugiere que sus avances sean sometidos a debate anual basado en una muestra de países, el Atlas de Donantes y un Informe sobre Desarrollo de la UE. En el capítulo 7 nos ocuparemos de la situación de estas propuestas en el Perú, en el análisis de los compromisos de los próximos capítulos.

### III. POLÍTICAS, MECANISMOS Y PRÁCTICAS: CUADRO DE SITUACIÓN

Como hemos presentado, la UE ha adoptado una serie de compromisos de coordinación, en general y de aplicación de medidas hacia la Apropiación, Alineamiento y Armonización, en particular. A continuación, presentaremos la serie de iniciativas que consideraremos como variables para analizar la situación de la cooperación europea al desarrollo en el Perú. Algunos de los elementos estaban ya presentes en la etapa anterior al Consenso Europeo sobre Desarrollo, especialmente en la Declaración Conjunta sobre Desarrollo de 2000 y las Directrices Operativas 2001 (Consejo, 2001) y otras que se actualizaron y/o profundizaron con el Consenso sobre Desarrollo Europeo.

El siguiente cuadro resume las variables que hemos extraído de este proceso para complementar el análisis de los compromisos de la Declaración de París en lo que llamaremos *Situación Europea* en los capítulos de análisis. Utilizaremos para el esquema los conceptos de políticas, mecanismos y prácticas. A tal fin, entenderemos como:

*Políticas:* lineamientos generales y de principios aplicables a la cooperación al desarrollo europea;

CUADRO 6. Principales políticas, mecanismos y prácticas de coordinación intraeuropea identificados

Objetivos	Políticas	Mecanismos	Prácticas
Apropiación	Facilitar el proceso de apropiación del país socio.	Apoyo al socio en la concepción de las estrategias y programas. Apoyo al proceso de coordinación.	Asistir hacia la generación de capacidades mediante programas coordinados. Participar en procesos de coordinación local.
Alineamiento	Utilización de los sistemas de los socios.	50% de AOD a través de sistemas nacionales. No creación de nuevas estructuras.	Desplazar recursos de proyectos hacia apoyo presupuestario. No crear Unidades de Implementación.
Armonización	Coordinación interna de la UE en las diferentes fases del ciclo.  Promover armonización entre los cooperantes europeos evitando repeticiones innecesarias y contribuir a reducir la	Realizar programas, estudios, análisis y evaluaciones conjuntos.  Reducción en 50% de las misiones no coordinadas. Instrumentos locales comunes.	Realizar reuniones entre Representantes de EE MM y Delegación. Intercambiar información sobre los programas de cooperación, estrategias, sectores, evaluaciones, misiones y estudios. Coordinar entre Comisión y Estados miembros para la realización de los CSP. La Comisión debe iniciar, gestionar y asegurar la participación íntegra de los Estados miembros en la realización de los CSP. Aplicar transparencia y reciprocidad del intercambio de información entre Comisión y Estados miembros. La Comisión debe coordinar en la colaboración con la Presidencia del Consejo en cada país. Coordinar las misiones en el terreno.  Desarrollar Hojas de ruta en materia de armonización a nivel local. Realizar acuerdos sobre coordinación reforzada en el terreno.

	carga administrativa del país asociado.	<p>Armonizar normas financieras, acuerdos y procedimientos de ejecución de los programas. Realizar acuerdos formales que fijen instrumentos comunes.</p> <p>Armonizar fases y calendario de programación entre Comisión y Estados miembros. Implementar el Marco de Programación común en ocasión de la revisión del CSP.</p> <p>Participar en procesos más amplios de coordinación de donantes. Realizar análisis y evaluaciones conjuntos con otros donantes.</p> <p>Participar activamente en tres sectores por cada donante europeo según su ventaja comparativa en acuerdo con el socio. Denominar un donante principal en cada responsable de la coordinación entre todos los donantes en un sector. Realizar acuerdos de cooperación delegada. Establecer un diálogo general con las autoridades competentes del país asociado.</p>
	Elaboración de una Estrategia Común Europea.	<p>Marco de Programación plurianual a nivel europeo.</p>
	Coordinación con los demás donantes.	<p>Complementariedad vertical. Programas comunes/coordinados.</p>
	Promover la complementariedad entre cooperantes europeos a través de la división del trabajo dentro de la UE.	<p>Código de Conducta europeo.</p>
Responsabilidad mutua	Donantes y asociados deben asumir los resultados del desarrollo.	<p>Diálogo a nivel europeo.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Disposiciones Comunitarias 2000-2007.

*Mecanismos*: procedimientos establecidos para la realización de las políticas; y

*Prácticas*: actividades concretas para la puesta en práctica de políticas y mecanismos.

Buscando evitar duplicar los Compromisos de París, identificaremos aquellos que por su origen o contenidos se presentan como propios de la coordinación intraeuropea.

#### IV. ASPECTOS OPERATIVOS: *NETWORKING*

La Comisión Europea se ha transformado, con los últimos esfuerzos promovidos desde Bruselas, en el motor hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en relación a la eficacia de la ayuda. Desde 2005 se han intensificado sus actividades tanto desde su rol como donante como desde sus impulsos al proceso de coordinación.

En este proceso se han elaborado nuevas interacciones, programas e indicadores. Hemos podido constatar el aumento de esfuerzos en la interacción entre la Dirección de Relaciones Exteriores, Dirección de Desarrollo y AIDCO tanto a nivel central (*Headquarter*) como con las Delegaciones en el terreno. Según ha surgido de las entrevistas el

principal problema a atender es reforzar la coordinación dentro de la Comisión y entre Comisión y Estados miembros hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales.

El esfuerzo más reciente lo constituye la creación de nuevas interacciones (*Network*) entre áreas competentes centrales y en el terreno. Bajo el nombre de *Red hacia una mayor efectividad de la ayuda*, se ha conformado un nuevo equipo integrado por funcionarios de dependencias centrales y áreas de 46 Delegaciones. Su objetivo es «reforzar y acelerar la coordinación operativa y armonización en las Delegaciones, en línea con la Declaración de París»<sup>5</sup>. Sus principales objetivos son promover una comprensión común de la Declaración de París, intermediar entre *Headquarter* y delegaciones sobre los reales problemas que ocurren en el terreno e impulsar el cumplimiento de los Compromisos de París incluyendo el monitoreo de su avance en las Delegaciones. En el marco de esta iniciativa, se ha generado un sistema de monitoreo de los compromisos de la UE por parte de la Comisión Europea llamado *External Assistance Management Report* (EAMR). Por su intermedio se monitorean los cuatro compromisos adicionales que ha asumido la UE. Este proceso ha tenido como primer paso el relevamiento de situación sobre estos compromisos denominado *Status Report of Local Processes on Aid Effectiveness* que toma

---

<sup>5</sup> [www.ec.europa.eu/europeaid](http://www.ec.europa.eu/europeaid).

la situación al 2005 sobre un total de 120 países. Este informe fue realizado como *input* para el trabajo del CAD, reportando cuestiones europeas relacionadas con los cuatro objetivos de la UE y el plan de acción establecido por el *Aid Effectiveness Package*. Veremos sus con-

tenidos en la hora del análisis de compromisos.

En el avance de nuestro trabajo, tomaremos esta iniciativa como referencia de estructuras centrales involucradas en el proceso de coordinación intraeuropeo.



### 3. COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN EL PERÚ FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PARÍS

#### I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno peruano se ha adherido a la Declaración de París en julio de 2006. Desde entonces, los esfuerzos de aplicación han sido frecuentes y con resultados diversos. Los avances más importantes se han conseguido a través de la elaboración de Estrategias de Cooperación Internacional y una reconocida mejora en la gestión de información sobre cooperación no reembolsable (CNR). Con algunos impulsos, aunque con menores resultados, se ha buscado activar instancias de coordinación de donantes y acordar prioridades para la colocación de recursos de CNR. Estas iniciativas se encuentran aún en proceso de erigirse como mecanismos para la correcta implementación de los principios de la Declaración en el Perú. Las razones se relacionan no sólo con la acción del Gobierno, sino con características propias del caso peruano que implican un proceso de adaptación de las disposiciones de la Declaración.

En este capítulo presentaremos algunas de estas características, los programas vigentes de mayor importancia y las principales instituciones vinculadas a la CNR. Las consideraciones de este capítulo resultarán esenciales para la comprensión del contexto en el que se inserta la cooperación al desarrollo europea, en vistas al análisis del contexto nacional y las conductas que ésta adopta actualmente.

#### II. COOPERACIÓN EN EL PERÚ: CARACTERÍSTICAS GENERALES

Perú, con un ingreso de 2.360 USD per cápita (OCDE, 2005), es formalmente considerado un País de Renta Media Baja. Sin embargo, el 45% de la población vive en situación de pobreza y son alarmantes los índices de desigualdad y exclusión.

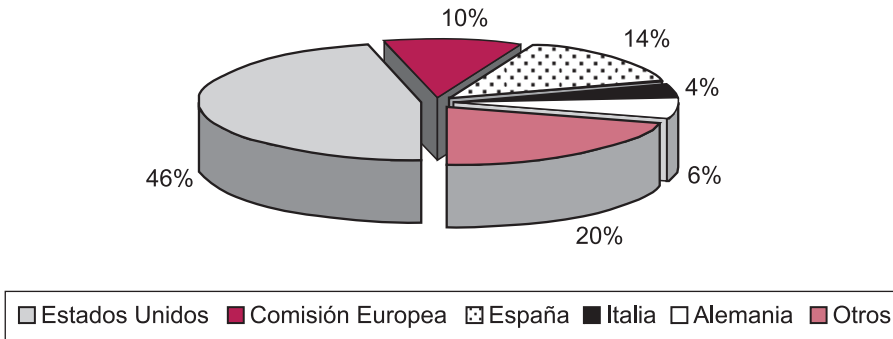
Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) la cooperación no reembolsable (CNR) alcanzó los 584,6 millones USD en el año 2005 (2007). Esta cifra implica algo menos del 0,7% del PBI (OCDE, 2007) y hace del Perú un país no dependiente de ayuda externa.

El mayor donante oficial es Estados Unidos con el 46% de la CNR oficial bilateral. La CNR europea de fuente oficial significó más del 35% del total, de los cuales el 90% se concentra en cuatro donantes: Comisión Europea, España, Alemania e Italia (APCI, 2007).

La CNR en el Perú se caracteriza por una gran atomización de proyectos, altamente descentralizados, con un bajo control y una limitada capacidad de coordinación por parte del Estado. El número de actores es muy elevado, con 400 fuentes cooperantes y más de 900 instituciones ejecutoras que realizan un total de casi 2.500 actividades, proyectos y programas (APCI, 2007).



GRÁFICO 1. Cooperación no reembolsable oficial bilateral en el Perú por donante



Fuente: Elaboración propia en base a datos de APCI (2007).

### III. EL CASO PERUANO FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PARÍS

La situación del Perú representa un ejemplo típico de las dificultades de aplicación de las disposiciones de la Declaración de París. Su calidad de País de Renta Media Baja y su grado de desarrollo institucional implican una necesidad de adaptación de las propuestas de la Declaración, diseñadas principalmente para países dependientes de la ayuda externa<sup>1</sup>. Particularmente, la aplicación de la Declaración de París se enfrenta a algunos contrastes propios del Perú. Entre los más representativos, se encuentran:

#### *Desigualdades detrás de su PBI per cápita*

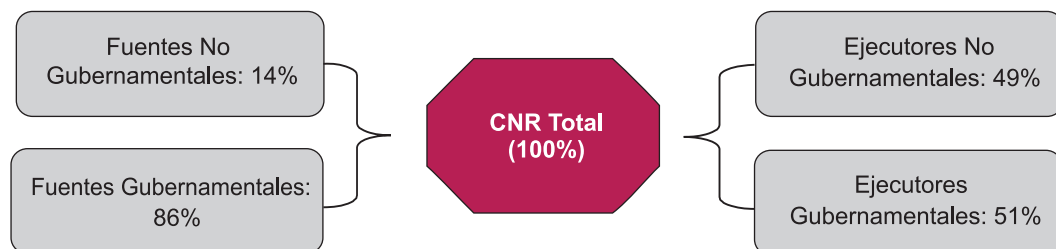
A pesar de ser formalmente considerado un País de Renta Media Baja, esta

denominación oculta profundas desigualdades internas. El PBI per cápita del Perú es el equivalente al promedio de los países de Europa del Este, sin embargo, el de la porción de población más necesitada es menor incluso que el PIB per cápita medio de Sierra Leona. Esto es posible puesto que un 10% más rico de la población recibe un ingreso que equivale 50 veces a lo que gana el 10% más pobre (APCI, 2007: 45 y ss). Esto se traduce en realidades muy diferentes entre regiones que no pueden verse en algunas clasificaciones estándar e indicadores internacionales. La situación genera confusión en cuanto a la ubicación del Perú en el mapa del desarrollo y cierto desfase entre la demanda nacional y la oferta internacional de recursos de asistencia oficial al desarrollo (APCI, 2007<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> Se recomienda la lectura del Informe *Cooperación con Países de Renta Media*, citado en la bibliografía.

<sup>2</sup> Véase el Informe *Situación y Tendencias...*, cap. 1, pto. 5, APCI, 2007.

GRÁFICO 2. Fuentes y ejecutores de CNR según porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de APCI 2007.

### Descentralización del mapa de pobreza

El mapa de desarrollo de Perú pone de manifiesto profundas desigualdades entre los grandes centros urbanos y las áreas rurales. Los focos de pobreza se concentran en las regiones rurales y particularmente en las poblaciones indígenas, siendo estas zonas donde el Estado encuentra mayores limitaciones para actuar. Esta situación exige un sistema de cooperación altamente descentralizado, que se contrapone con el centralismo del sistema político y administrativo peruano.

### Contraste entre la naturaleza jurídica de fuentes y ejecutores de recursos

Por último, como puede verse en el gráfico 2, la naturaleza de las fuentes y ejecutores de recursos de cooperación no reembolsable presenta importantes diferencias.

De esta manera, frente al 86% de los recursos de CNR provenientes de fuentes oficiales, prácticamente la mitad es ejecutada por actores privados (APCI, 2007). La contraposición configura un esquema particular de actores y procesos, mecanismos de implementación y supervisión. El contraste presenta un desafío de adaptación para la implementación y seguimiento de la Declaración de París, diseñada para regular el comportamiento de los actores oficiales.

Estas tres características, entre otras, configuran una singular situación para la puesta en práctica de los compromisos. En el análisis partiremos de estas tres circunstancias, buscando resaltar aquellos casos en los que sus efectos repercuten sobre las disposiciones de la Declaración tanto para la cooperación al desarrollo europea como para el propio socio.

#### IV. ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

##### IV.1. *Acuerdo Nacional*

El Acuerdo Nacional (AN) es un acuerdo político impulsado por el Gobierno peruano del que participaron el Gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado. Fue elaborado en agosto de 2002 con una visión a 20 años. En su texto se definieron cuatro objetivos globales: Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado; Democracia y Estado de Derecho, para los que se han delineado 31 Políticas de Estado. Estas políticas han sido plasmadas en una matriz que enuncia objetivos, políticas, indicadores y metas a corto y mediano plazo. Según Alvabera Sánchez (2003: 30) el Acuerdo implica «un documento que sirve de referencia para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo (...) un esfuerzo nacional sin precedentes en la historia peruana».

El Acuerdo busca sentar las bases hacia la planificación estratégica y con este propósito dispone la creación de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Asimismo, se propone «impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración con la economía global» (Quinta Política). Estas caracte-

rísticas hacen del AN un instrumento sumamente relevante en materia de procesos políticos democráticos y programáticos de alcance nacional.

El AN prevé algunas propuestas legislativas y medidas de gobierno concretas. De las matrices de las 31 políticas de Estado, 24 contienen propuestas normativas. La situación de todas éstas es heterogénea. Para algunas no se ha presentado proyecto de ley o han sido presentadas sin aún ser debatidas por las comisiones correspondientes. En otros casos, están pendientes de promulgación o han sido archivadas por el Congreso en pleno. Desde el punto de vista jurídico, la vinculación de las políticas del Acuerdo con el proceso legislativo resulta mediatizada por la actuación del Foro del Acuerdo Nacional, que se erige como el ente que debe promover la implementación y seguimiento de sus designios. Este Foro no posee intervención directa en la elaboración de la agenda legislativa. Tampoco existe un proceso de elaboración, aprobación, formato de presentación, difusión y seguimiento de las propuestas que emergen de su contenido (Robinson, 2006: 6). Las políticas del AN se convierten en leyes en la medida en que son propuestas por los partidos políticos presentes en el Foro y sometidas a la aprobación del Congreso.

Por ello, si bien el Acuerdo representa una propuesta de Estrategia de Desarrollo Nacional consensuada, su efectiva puesta en práctica se encuentra mediatizada

zada por diversos actores y procedimientos. Se revela así la carencia de un vínculo directo del programa político con el proceso legislativo y con la programación fiscal del Gobierno peruano. Puesto que el planeamiento estratégico del AN no rige efectivamente para el sector público, éste representa un instrumento preponderantemente político, sin implicancia legislativa ni presupuestaria inmediata.

#### *IV.2. Sistema de Planificación Nacional*

El paso del acuerdo político hacia una efectiva planificación nacional necesita de un sistema de ejecución y asignación presupuestaria para la puesta en marcha de los acuerdos. Esta relación vinculante del Acuerdo Nacional con un Sistema Nacional de Planificación y el presupuesto público no existe actualmente en el ordenamiento legal del Perú.

En la actualidad, a pesar de existir formalmente, no se encuentra en funcionamiento el Sistema de Planificación Nacional. Existen antecedentes de su funcionamiento en las últimas décadas. El primero lo constituye el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, creado en 1962. Bajo influencia de la Constitución Nacional de 1979 (art. 111) éste fue reorgani-

zado mediante la Ley de Organización y Funciones del Sistema Nacional de Planificación. Funcionó bajo ese esquema hasta 1992 (Decreto Ley 25548), cuando se disolvió el Instituto Nacional de Planificación, órgano técnico central del sistema anterior. Sus funciones fueron traspasadas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), excepto aquellas relacionadas con la cooperación técnica internacional que pasaron entonces al Ministerio de la Presidencia<sup>3</sup>. Por el mismo Decreto se creó el Consejo Nacional de Planificación (CNP) integrado por los miembros del Consejo de Ministros con la asesoría técnica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Oficina de Planificación, Programación y Presupuesto. El CNP, a pesar de estar formalmente vigente, no está desempeñando sus funciones en la actualidad. El proceso resulta importante ya que debido a esta última reestructuración se «reforzó el centralismo de la gestión pública (...) [y] se abandonó el planeamiento basado en una visión integral del Proyecto de Nación, dándose mayor énfasis a la programación del sector público. La óptica adoptada fue marcadamente fiscalista» (Alvabera Sánchez, 2003: 35).

En consecuencia, es el MEF el que tiene a su cargo el proceso de planeamiento estratégico del sector público mediante la denominada Programación Estratégica Multianual inserta en el marco de un

---

<sup>3</sup> Según un funcionario entrevistado, esto «sirvió de mecanismo para lograr el control de los fondos de la CTI para los fines políticos del poder ejecutivo», marzo de 2007.

Plan Estratégico Nacional. En ausencia de éste, las prioridades presupuestarias son establecidas preponderantemente por el poder ejecutivo. Así, los problemas del planeamiento estratégico se vinculan directamente con las características y la dinámica del sistema presupuestario. Entre las principales: la falta de una visión a largo plazo; la preponderancia de las prioridades macroeconómicas; la alta discrecionalidad del Ejecutivo, la influencia de la coyuntura política, etc. (Carranza, Chávez y Valderama, 2006).

## V. GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO NO REEMBOLSABLE

La legislación peruana (Decreto 719) define la Cooperación Técnica Internacional (CTI) como «el medio por el cual el Perú recibe, transfiere o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas para complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo», término que «ha evolucionado para incluir otros tipos de cooperación no reembolsable, entre ellos la cooperación en recursos líquidos» (PNCTI; Anexo Definiciones). Sus recursos, según el Decreto 719, deben dirigirse a: «(1) apoyar la ejecución de actividades, proyectos y programas prioritarios para el país, (2) adquirir *conocimientos* científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú y (3) brindar preparación técnica,

científica y cultural a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú». Esta definición contrasta con la internacionalmente difundida por la OCDE, la cual sólo hace referencia al componente de intercambio técnico de origen oficial. Por ello, «el término Cooperación Técnica Internacional definido por la ley peruana no se encuentra limitado al intercambio técnico ni a la ayuda de origen oficial, sino que incluye todos los componentes no reembolsables del apoyo internacional» (PNCTI, Anexo Definiciones).

Desde el punto de vista terminológico, ello implica que las políticas emplean el término Cooperación Internacional No Reembolsable como equivalente a Cooperación Técnica Internacional. Jurídicamente, las consecuencias van más allá, determinando un marco de competencias internas a la hora de coordinar y gestionar la cooperación al desarrollo. Sobre la inexistencia de un Centro de Planificación Nacional, el resultado es una separación entre las instituciones responsables de los recursos de cooperación reembolsable y aquella no reembolsable. La cooperación reembolsable y aquella híbrida, se encuentran bajo la gestión del Ministerio de Economía y Finanzas. La cooperación no reembolsable se encuentra bajo la competencia de APCI. Tal separación hace depender la efectiva coordinación global de la ayuda de una articulación entre ambas instituciones.

Resulta importante, además, citar que la competencia de supervisión de APCI in-

cluye la cooperación reembolsable pública o privada. En la ley APCI se define a la privada como «la que se realiza entre entidades privadas originarias de países desarrollados y entidades privadas originarias de países en vías de desarrollo». A lo largo de nuestro trabajo nos ocuparemos predominantemente a la cooperación no reembolsable y, por ello, a la labor de APCI.

## VI. AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Está regida por la Ley 27.692, tiene personería jurídica de Derecho Público y goza de autonomía técnica, económica, presupuestaria y administrativa (art. 1). APCI es el ente rector de la Cooperación Técnica Internacional y tiene la responsabilidad de «conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación no reembolsable, en función de la Política Nacional de Desarrollo» (art. 3).

Entre sus funciones principales se cuentan (art. 4):

- Proponer la política de cooperación técnica internacional;
- Elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional que integre el plan de demanda y oferta de recursos de cooperación;

- Coordinar con el Sistema Nacional de Inversión Pública la viabilidad de los proyectos que requieran de cooperación internacional;
- Diseñar y mantener los sistemas de información en cooperación técnica internacional;
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales; y la correcta utilización de los recursos de cooperación técnica internacional;
- Apoyar la solicitud de las mismas, a las entidades gubernamentales en la preparación de los planes y programas de cooperación técnica internacional y en su ejecución;
- Ejercer la representación del Estado en las negociaciones de solicitudes de cooperación técnica internacional del Gobierno central y suscribir los convenios bajo su ámbito;
- Impulsar procesos de coordinación entre la cooperación privada y la pública;
- Otras que se le encomienden y las que se deriven de su naturaleza.

La visión de APCI es «ser la entidad que articula y promueve eficazmente la cooperación internacional no reembolsable en el Perú, que contribuye al bienestar general y al desarrollo sostenible del país en un contexto descentralizado». Su misión es «conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable en función de los sectores menos favorecidos de la población y de las necesidades de desarrollo del país en forma partici-

pativa y descentralizada» ([www.apci.gob.pe](http://www.apci.gob.pe)).

## VII. POLÍTICA NACIONAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL

La ley otorga a APCI la facultad de elaborar la Política para la Cooperación Técnica Internacional. En ejercicio de esta atribución, la APCI ha elaborado en 2006 la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI). Ésta ha sido recientemente aprobada por Decreto Supremo del Poder Ejecutivo (DS 044-2007-RE), lo que la ubica en lo más alto de la pirámide legislativa nacional.

En un marco de planificación estratégica, esta política debería insertarse en la Estrategia Nacional de Desarrollo. A este respecto, en el documento de la política se explica que a falta de una Estrategia Nacional de Desarrollo, la Política Nacional de Desarrollo es definida por el poder ejecutivo. Se argumenta además que «las diversas instituciones de este Poder incorporan en sus respectivos documentos de política la parte correspondiente de la Política Nacional de Desarrollo dentro del ámbito de sus competencias (...). En consecuencia, la Política Nacional de Desarrollo se encuentra expresada tanto en documentos de escala nacional como en acuerdos internacionales a los que el Perú se ha adherido. Complementariamente, la Política Nacional se precisa en las políticas de

ámbito sectorial y regional» (PNCTI: ap. 12).

La APCI ha elaborado esta Política Nacional de Cooperación Internacional «como eje maestro para conducir estos esfuerzos (...) [y brindar] unidad, orientación y coherencia a la cooperación en el Perú» (párrafos 7 y 8). De esa manera, a modo de objetivo «persigue ser un instrumento para combatir el alto grado de atomización de la Cooperación Internacional No Reembolsable» (PNCTI: ap. 13).

### VII.1. *Mecanismo de elaboración*

Para diagramar los contenidos de esta Política, APCI ha procesado 68 documentos: 1 de carácter internacional, 10 nacionales, 23 sectoriales, 27 regionales, 6 temáticos y 1 Ley financiera. La PNCTI declara haber tomado cada uno de ellos como «fuente políticamente legítima y técnicamente válida para identificar lineamientos de política (...) que si bien los documentos de política no suelen presentar un orden explícito de prioridades, sí comparten una visión común con respecto a las principales líneas de intervención a favor del desarrollo en el Perú» (PNCTI: ap. 25).

El texto se adhiere a los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión por Resultados y Mutua responsabilidad de la Declaración de París. Además, establece siete principios rectores que orientarán la gestión

de la Ayuda (PNCTI: ap. 18): 1. Liderazgo; 2. Complementariedad; 3. Transparencia; 4. Sostenibilidad; 5. Búsqueda de resultados eficaces; 6. Eficiencia; y 7. Focalización de la ayuda.

### VII.2. *Matriz: Ejes estratégicos y Objetivos de desarrollo estratégico*

La Política plantea cuatro ejes estratégicos que se descomponen en 12 Obje-

tivos de desarrollo estratégico que «sistematizan las áreas en las que la Cooperación Internacional No Reembolsable puede complementar las labores del Estado» (PNCTI: ap. 17). Estos objetivos, a su vez, subdividen totalizando 86 Objetivos específicos (véase Anexo). Los ejes estratégicos planteados son: 1. Competitividad sostenible; 2. Institucionalidad; 3. Desarrollo humano; 4. Seguridad humana. Éstos han sido representados de la siguiente forma:

GRÁFICO 3. *Ejes de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional*



Fuente: APCI, 2006 (PNCTI).

La Política presenta un total de 12 objetivos insertos dentro de cada eje estratégico<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> La fuente de cada uno de estos objetivos está citada en el documento original.



A. Seguridad humana

- Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo.
- Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.
- Eliminar toda clase de exclusión y discriminación (transversal).

B. Institucionalidad

- Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.
- Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.
- Apoyar el proceso de descentralización (transversal).

C. Desarrollo humano

- Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.
- Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.

D. Competitividad sostenible

- Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.
- Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.
- Desarrollar la ciencia y tecnología en el país.
- Fortalecer la integración del Perú en el mercado mundial.

A su vez, como se dijo, estos objetivos se subdividen en 86 Objetivos específicos.

Una vez presentado el marco de Ejes y Objetivos, la PNCTI plantea como meta que al menos el 50% del volumen de cooperación internacional no reembolsable se oriente a las prioridades establecidas. La meta se refiere al volumen agregado de cooperación no reembolsable y no necesariamente al nivel de cada fuente individual, teniendo especial consideración a sus ventajas comparativas.

Y dentro de las prioridades establecidas, sostiene que la «mayor proporción de la Cooperación No Reembolsable en el Perú deberá orientarse a complementar y brindar capacidades al Estado para: (1) Garantizar la Seguridad Humana de la Nación y (2) Fomentar la Competitividad Sostenible» (PNCTI: ap. 35).

### VII.3. *Rol de la cooperación técnica internacional: complementariedad*

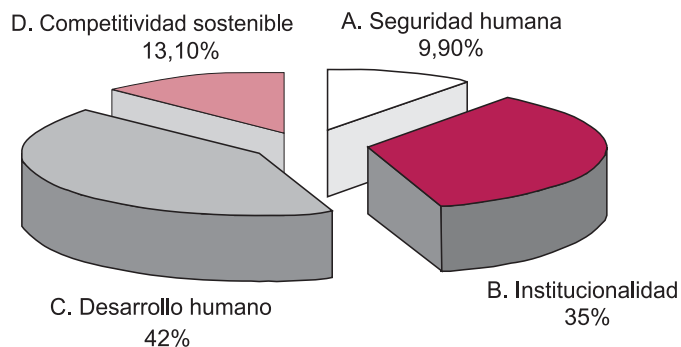
La política de cooperación nombra en reiteradas ocasiones la idea de la complementariedad de la cooperación al desarrollo. La Política de Cooperación de APCI explica el término estableciendo que «la cooperación debe ser un complemento y no un sustituto de los esfuerzos nacionales a favor del desarrollo. El sentido de esta complementariedad se encuentra en el reconocimiento de roles diferenciados para la cooperación inter-

nacional no reembolsable y el presupuesto público» (párrafo 17). Establece que la cooperación internacional «encuentra su rol natural en el financiamiento de intervenciones que mejoren la calidad de los servicios sociales, incrementen la productividad de los recursos disponibles y eleven la capacidad del Estado para actuar de modo eficaz y eficiente» (párrafo 17). En este marco plantea que «el empleo óptimo

de la cooperación internacional no reembolsable demanda lograr máxima concordancia entre la cooperación y los objetivos nacionales de desarrollo» (ap. 11).

Siguiendo la clasificación en Ejes y Objetivos de Desarrollo Estratégico de la PNCTI la asignación del Presupuesto Nacional en 2005 se presenta distribuida de la siguiente manera:

GRÁFICO 4. *Distribución de la PNCTI según Ejes Estratégicos*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de APCI (2006a).

Según la información de APCI, la asignación presupuestaria del Perú ha concentrado el 77% de sus recursos en Desarrollo humano e Institucionalidad. Congruentemente, la PNCTI presenta como demanda prioritaria la concentración de los recursos de la Cooperación al Desarrollo en los ejes de Seguridad

humana y Competitividad sostenible (23%).

#### VII.4. *Prioridades para la cooperación no reembolsable*

Finalmente, la PNCTI establece como prioridades a seguir por la cooperación

CUADRO 7. *Distribución del presupuesto de la República según ODE*

Objetivos de Desarrollo	%
1. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	3,8
2. Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica	3,3
3. Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente	11,1
4. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz	23,5
5. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad	28,0
6. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable	14,0
7. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos	6,4
8. Eliminar toda clase de exclusión y discriminación	2,8
9. Apoyar el proceso de descentralización	0,4
10. Garantizar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente	1,0
11. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país	3,2
12. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial	2,5
Total	100

Fuente: APCI en base a datos de MEF, 2005.

no reembolsable (CNR) en los siguientes cinco años:

— Prioridad 1: Seguridad humana

«Priorizar la promoción del acceso al agua potable, con énfasis en la vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano, particularmente en las áreas de mayor pobreza e incidencia de enfermedades causadas por la carencia de acceso y baja calidad del agua» (ap. 36).

— Prioridad 2: Competitividad nacional

«Fortalecimiento de la competitividad nacional y la creación de oportunidades laborales sostenibles en un

contexto descentralizado orientado a proveer condiciones para facilitar el desempeño de los negocios y la creación de puestos de trabajo, con énfasis en las zonas que exhiben los mayores índices de pobreza extrema y buscando articular estas intervenciones con el objetivo de integración con los mercados internacionales» (ap. 37).

### VII.5. *Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional*

Según el esquema de planificación generado por APCI, la PNCTI establece los lineamientos estratégicos para un plazo de cinco años y el Plan Anual de Coope-

ración Técnica Internacional (PACTI) debe adaptar sus contenidos a cada ejercicio. El PACTI es aquel documento que establece las prioridades específicas a nivel temático y territorial de corto y mediano plazo y consolida el plan de oferta y el plan de demanda (PNCTI: ap. 12).

El Plan Anual para el año 2006 ha sido presentado conjuntamente con la PNCTI con dos objetivos centrales: a) Identificar las principales demandas nacionales de cooperación a nivel sectorial y regional; y b) Promover el crecimiento ordenado de la oferta de cooperación hacia el Perú (párrafo 1). Este Plan busca «dirigir la Cooperación Internacional No Reembolsable empleando criterios de focalización territorial y temática con el propósito de maximizar su impacto» (párrafo 6).

En particular, el Plan determina que las iniciativas nacionales de cooperación al desarrollo deben guiarse por las prioridades de la PNCTI, aunque especificando que «debe admitirse que al interior del país conviven realidades y problemáticas muy disímiles. Por ello, los objetivos señalados no necesariamente son igualmente relevantes en todos los ámbitos geográficos» (párrafo 16). En este sentido, especifica que «su aplicación a escala subnacional exige reconocer que cada región, provincia, distrito y centro poblado del Perú presenta una realidad potencialmente distinta y, en razón de ello, demanda un orden de prioridades que se ajuste a dicha realidad» (párra-

fo 17). En consecuencia, el PACTI 2006 se sustenta en la articulación de los objetivos nacionales basándose en un enfoque temático-departamental. Para ello, establece una priorización de intervenciones para la cooperación internacional partiendo de un análisis hecho en base a indicadores estandarizados.

Con esta metodología, el Plan analiza la situación de los departamentos bajo una visión política y técnica. Para lo primero, analiza las políticas departamentales existentes en los Planes de Concertación. Para lo segundo, utiliza una serie de indicadores estandarizados a nivel internacional, situando a cada departamento y sus indicadores en un rango de regiones no sólo nacionales, sino en los mismos valores internacionales. En base a este análisis, destacan las zonas del país que merecen mayor atención en cada sector individualmente.

## VIII. COORDINACIÓN DE DONANTES

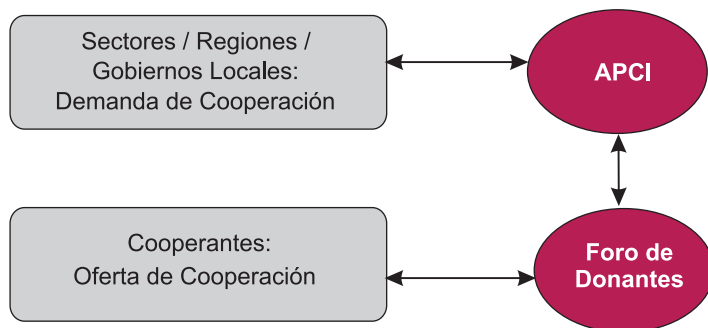
### VIII.1. *Coordinación global de donantes*

De manera previa a la firma de la Declaración de París, APCI ha impulsado instancias de coordinación del Gobierno con la comunidad de donantes. El Foro de Donantes, oficialmente nombrado *Foro de Coordinación de Fuentes Cooperantes*, fue creado en 2005 bajo la dirección de la APCI como una «herramienta para promover la alineación

entre fuentes cooperantes, la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en las intervenciones de la cooperación y la articulación entre el Estado y las fuentes de cooperación» (PNCTI: párrafo 44). Éste fue planteado desde su inicio como un espacio participativo de coordinación con las fuentes cooperantes, liderado por APCI, acerca de las intervenciones de naturaleza reembolsable y no reem-

bolsable (APCI, 2006c). Sus propósitos iniciales han sido presentados como «Desarrollar un Marco Estratégico concertado y Coordinar políticas y actividades» (PNCTI: párrafo 44). Su dinámica se planteó como reuniones mensuales a las que están invitadas todas las fuentes cooperantes. El marco de coordinación propuesto por APCI ha sido graficado de la siguiente manera:

GRÁFICO 5. *Esquema de coordinación de donantes*



Fuente: Presentación APCI, 2005.

### VIII.2. *Coordinación sectorial*

La coordinación entre donantes participantes dentro de cada sector se ha desarrollado a través de las *Mesas de Coordinación de Donantes*. Son ámbitos que se han generado en la dinámica de relación entre donantes y entre éstos y el Gobierno peruano. En general, no se trata de iniciativas organizadas bajo algún tipo de reglamento, sino que son un producto espontáneo del devenir del proceso de cooperación al desarrollo en el Perú.

Existen numerosas mesas de coordinación sectorial, de diferente naturaleza, actores y grados de coordinación. Estas mesas han sido, en cierta manera, una reacción natural de donantes e instituciones nacionales a las necesidades de coordinar sus iniciativas de cooperación. En ellas se reúnen principalmente las fuentes cooperantes, bilaterales y multilaterales. Sólo en un número reducido de ellas se encuentra presente alguna institución pública peruana. Hemos podido identificar los siguientes progra-

mas y estructuras, cada uno con logros de diferente naturaleza (APCI, 2006):

- *Apoyo a la Defensoría del Pueblo*: En este programa tiene lugar una actuación conjunta por parte de seis donantes: Bélgica, ASDI, ACDI, COSUDE, AECI y USAID. La coordinación se ha profundizado al punto de implementar un manual de procedimientos comunes y la modalidad Canasta de Fondos.
- *Gestión Local de Programas de Educación Básica de Calidad en Áreas Geográficas Seleccionadas*: Se trata de un programa de apoyo al Consejo Nacional de Educación. El proceso de armonización ha implicado: colaboración en el diseño del proyecto, financiación y monitoreo y evaluación conjunta. En este programa participa la cooperación alemana (GTZ), Estados Unidos (USAID) y Canadá (ACDI).
- *Grupo Agua*: Es un grupo conformado por donantes bilaterales y multilaterales (GTZ, BID, Banco Mundial, entre otros) que en el último año ha incorporado con mayor fuerza el liderazgo del Ministerio de Vivienda. Si bien se trata de un grupo con pocas reglas, el liderazgo del socio, la puesta en común de información y la coordinación para el apoyo de iniciativas nacionales han sido un producto relevante en términos de Armonización dentro del sector.
- *Grupo Gobernabilidad*: Fue creado en 1996 y en sus reuniones participan organismos bilaterales y multilaterales, a saber: ACDI, AECI, ASDI, BM, BID, Comisión Europea, cooperación alemana (GTZ, KFW, INWENT y DED), cooperación belga, cooperación holandesa (Embajada de Holanda y SNV), COSUDE, OIM, PNUD, UNIFEM, UNFPA y USAID. Los principales méritos de este ámbito residen en su larga trayectoria y amplia participación. Desde el punto de vista de sus logros, se destaca la elaboración de una matriz de proyectos y análisis conjuntos.
- *Mesa Verde*: Es una instancia de coordinación de donantes en temas de medio ambiente y desarrollo sostenible. En ella participan los representantes de AECI, USAID, Comisión Europea, KFW, BID y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Las labores de coordinación se dirigen al intercambio de información y la coordinación de actividades. Un logro ha sido la matriz geo-referenciada que presente todas las intervenciones en el área temática.
- *Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN)*: Grupo de trabajo dedicado a dar seguimiento a los compromisos asumidos en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer del año 1995. Actualmente está conformada por ACDI, AECI, Banco Mundial, CEPIS, CINU, Comisión Europea, COSUDE, DED, FAO, GTZ, IICA, JICA, OIT, ONUDD, ONUSIDA, OPS, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, USAID y las embajadas de Italia y Países Bajos. Los esfuerzos de coordinación han resultado en un plan de trabajo 2005-2006 y una estructura estable.

- *Coordinadora Nacional Multisectorial en Salud (CONAMUSA)*: Organismo que reúne al Gobierno peruano, la sociedad civil, la cooperación internacional y los afectados por VIH/sida para coordinar la ejecución de los programas financiados por el Fondo Global de Lucha contra el VIH/sida y la Tuberculosis. Está conformada por 26 miembros: 10 representantes del sector público, 4 representantes de las personas afectadas, 8 representantes de la sociedad civil y 4 representantes de la cooperación internacional (OPS, ONUSIDA, GTZ, USAID). Si bien no se han alcanzado iniciativas comunes constituye un esfuerzo de coordinación entre donantes y entes públicos y privados del país socio en un área temática específica.
- *INTERMESA*: Es un grupo de donantes y entidades públicas y privadas peruanas que trabajan en apoyar municipalidades para simplificar trámites y reducir sus costos. Los donantes participantes son el International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial, Comisión Europea, GTZ, USAID a través de su contraparte COPEME (Consorcio de Organizaciones de Promoción de la Pequeña y Microempresa), entre otros. Participan también organismos públicos (Ministerios de Trabajo, Producción, Indecopi, PROMpyme) y entidades privadas. La coordinación ha consistido en tomar las metodologías de intervención de varios donantes y consensuar una modalidad común de financiamiento.

### VIII.3. *Coordinación con actores privados*

Según el artículo 3 de la Ley 29.825: «APCI es el ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de desarrollo, y por consiguiente gozan de los beneficios tributarios que la ley establece». Dicha ley establece que se encuentran excluidas de este ámbito «las entidades que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado; salvo que hagan uso de algún privilegio, beneficio tributario, exoneración, utilicen de alguna forma recursos estatales o que la entidad cooperante originaria sea un organismo bilateral o multilateral del que el Estado es parte». En el párrafo siguiente establece que estas entidades tienen la obligación de inscribir en los registros de APCI los proyectos, programas o actividades y la ejecución de esos gastos. En consecuencia, cualquier institución privada que desee hacer uso de beneficios tributarios debe estar inscrita en el registro y estar sometida al control de APCI, bajo pena de multa (art. 22, ap. b).

En consecuencia, el registro de APCI resulta obligatorio para las ONG tanto nacionales como extranjeras que busquen obtener recursos de la cooperación al desarrollo. Así, APCI se constituye en la

entidad rectora de las ONG, con la misión de controlar la gestión de sus recursos y que sus objetivos sean armónicos respecto a la Política Nacional de Desarrollo y el interés público.

## **IX. PERÚ FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

Estas consideraciones constituyen sólo un análisis parcial de la realidad de la

cooperación al desarrollo en el Perú. Sin embargo, consideramos que otorgan un panorama suficiente para dar inicio al análisis de la situación nacional que propone la Declaración.

En los próximos capítulos de este Documento de Trabajo, a medida que se concrete el análisis de cada principio, ahondaremos en las connotaciones que cada variable presentada toma frente a los compromisos impuestos para el socio.





## 4. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: APROPIACIÓN

### I. INTRODUCCIÓN

La Apropiación (*Ownership*) ha sido definida como la capacidad de un Estado de ejercer el liderazgo efectivo de sus Políticas y Estrategias de Desarrollo (Encuesta de Monitoreo CAD). Según criterios internacionales adoptados por la Declaración de París (DP), esta capacidad se manifiesta preponderante a través del diseño de estrategias de desarrollo y el liderazgo para su puesta en práctica.

La meta posee matices, modalidades e implicancias que varían de país en país. Éstas dependerán de sus características políticas, económicas, institucionales, sociales y culturales y se determinarán acorde al funcionamiento institucional de cada socio. En el capítulo 3 hemos desarrollado algunas circunstancias importantes que moldean el contexto peruano.

En este capítulo nos ocuparemos de la situación puntual de los compromisos planteados en la Declaración de París. Si bien se trata de un estudio orientado a la cooperación europea, se desarrollarán asimismo los contenidos de los compromisos referentes al Perú. Esto resulta indispensable para la comprensión cabal de la situación, pues en la lógica de la Declaración, la posición del socio en sus iniciativas de apropiación influye considerablemente en la generación de un contexto favorable a las medidas a adoptar por los donantes.

Por ello, analizaremos ambas perspectivas: el efectivo ejercicio del liderazgo del Estado socio frente a los donantes y el comportamiento de los donantes frente al liderazgo nacional.

### II. MARCO SEGÚN LA DECLARACIÓN DE PARÍS

LOS PAÍSES SOCIOS EJERCEN UNA AUTORIDAD EFECTIVA SOBRE SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS Y COORDINAN ACCIONES DE DESARROLLO	
Compromisos Socios	Compromisos Donantes
1. Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos.	4. Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.
2. Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales.	

Compromisos Socios	Compromisos Donantes
3. Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.	

### III. ANÁLISIS DE COMPROMISOS

#### III.1. *Compromiso 1*

Socio → Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos.

##### III.1.1. *Indicadores de la DP*

No se han desarrollado indicadores para el monitoreo de este compromiso país por país. Sin embargo, el análisis del Grupo de Seguimiento de la Declaración de París publicado por el CAD<sup>1</sup> hace mención a la situación de este compromiso en el Perú.

En su comentario, el informe reconoce las capacidades de planificación existentes en el Perú pero sostiene que no existe un único Plan Nacional de Desarrollo, sino numerosos documentos temáticos y sectoriales. Asimismo, afirma que no existe una estrategia orientada específicamente a la reducción de las desigualdades y la pobreza. También afirma que

el alcance de las políticas y la acción del gobierno es limitado en aquellas zonas de mayor pobreza (CAD, 2007: 2).

##### III.1.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Existencia de una Estrategia Nacional de Desarrollo

El concepto de Estrategia Nacional de Desarrollo adoptado para el monitoreo de la Declaración de París surge de las propuestas del Programa de análisis *Country Development Framework* (CDF) del Banco Mundial. Según éste, la Estrategia Nacional de Desarrollo debe promoverse por el gobierno y consumarse luego de un amplio proceso consultivo en los que participan actores de la sociedad civil y sector privado. Asimismo, sus contenidos deben incluir una visión coherente a largo plazo, estrategias a mediano plazo y una asignación de recursos para el cumplimiento de cada objetivo planteado.

Según el análisis presentado en el capítulo 3, el Acuerdo Nacional representa

<sup>1</sup> Survey on Monitoring the Paris Declaration —Overview of the Results—, CAD mayo, 2007.

la base hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo según los estándares difundidos internacionalmente por el Banco Mundial y promovidos a través de los conceptos base de la Declaración de París.

El AN posee una gran significación histórico-política y ha sentado las bases del planeamiento estratégico. Restan, sin embargo, los mecanismos que den a esta concertación nacional una ingeniería institucional que ponga en práctica sus mandatos. Según la letra del compromiso, el Perú no cuenta actualmente con una Estrategia Nacional de Desarrollo formalmente establecida según los criterios para el seguimiento de la Declaración de París.

- IEP Existencia de procesos consultivos

Se entiende por procesos consultivos la existencia de mecanismos institucionales de participación de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la generación de las estrategias de desarrollo.

El Acuerdo no representa un plan estratégico en sí, pero sienta las bases políticas y metodológicas para éste. Resulta pertinente resaltar su importancia en tanto política de Estado que, como resalta el compromiso, emerge de *amplios procesos consultivos*. Sobre esta base, desde las variables relevantes para conocer la *Identificación del País*

*con las iniciativas* (Banco Mundial, CDF Progress Report, 2005), resultan las siguientes consideraciones:

- Iniciativa gubernamental: Su concepción fue resultado de una iniciativa del Ejecutivo Gobierno Nacional.
- Mecanismos institucionales para participación de los interesados: Para su elaboración han sido convocados formalmente instituciones de la sociedad civil.
- Participación de la sociedad civil: Han estado presentes en su elaboración organizaciones de la sociedad civil, tanto de carácter religioso como laico y de diferentes áreas de especialización.
- Participación del sector privado: En representación del sector privado, han tenido un rol muy importante las Cámaras de Empresarios.
- Participación parlamentaria: Han formado parte de su construcción los representantes designados por los partidos políticos presentes en el Parlamento.
- Capacidad para formular estrategias, e.g., distribución de habilidades y recursos: La utilización de matrices con metas e indicadores de avance, si bien poco efectivas, demuestra un gran avance en cuanto a metodología de Planificación. La asignación de recursos no se ha materializado en el AN.

Como consecuencia de estas características, el Acuerdo Nacional representa un antecedente de gran importancia hacia

una visión de país a largo plazo pluralista y concertada.

- IEP Estrategias para la cooperación no reembolsable

Frente a la ausencia de una Estrategia Nacional de Desarrollo y la necesidad de identificar elementos nacionales para el Alineamiento, resulta importante analizar la existencia de una Estrategia para la Cooperación al Desarrollo. Ésta existe en el Perú y ha sido aprobada por el poder ejecutivo bajo el nombre de Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (el término cooperación técnica se utiliza como equivalente a cooperación no reembolsable según se explica en el cap. 3, V).

Sobre la base de la descripción del capítulo 3, resulta importante realizar algunas consideraciones a la PNCTI sobre los contenidos de la Estrategia haciendo uso de los principales criterios resaltados para las estrategias nacionales. Entre ellos: iniciativa gubernamental, mecanismos de participación de los interesados, e intervención parlamentaria.

- Iniciativa: La PNCTI surge por iniciativa del poder ejecutivo y se enmarca en las competencias que la ley otorga a APCI. Sin embargo, en vista de sus contenidos, resulta cuestionable la competencia de APCI para la preparación de un Plan con contenidos políticos tan trascendentes. Sus con-

tenidos implican no sólo aplicación de políticas preexistentes, sino que incurre en una labor de interpretación de Objetivos Estratégicos de Desarrollo de escala nacional.

- Participación: Si bien se han citado reuniones aisladas con instituciones no gubernamentales, no existen registros de la efectiva incidencia de actores ajenos al Gobierno en el proceso preparatorio. Frente a la existencia de más de 900 instituciones (APCI, 2007) interviniendo en procesos de cooperación a lo largo del territorio, la modalidad de interpretación de documentos utilizada carece de concertación en sus contenidos.
- Intervención parlamentaria: Siendo una política que implica la colocación de fondos públicos, resulta importante la intervención y supervisión del Parlamento. Sin embargo, la PNCTI ha sido aprobada por Decreto Supremo, lo que evita la instancia de aprobación en el Congreso.

Por último, si bien la PNCTI representa un evidente esfuerzo técnico de sistematización y de búsqueda de operativización del plan que propone, surgen dos cuestiones que merecen señalarse: el *Sistema de elaboración* y el *Mecanismo de priorización de recursos*.

En primer término, la metodología utilizada para generar la matriz de objetivos resulta cuestionable. La modalidad propuesta de determinar la complementariedad de los recursos externos en contraposición a la asignación presupuestaria

nacional ha sido reiteradamente observada como poco satisfactoria. Este mecanismo, basado en la oferta de recursos y no en la demanda que plantean las necesidades reales de la población, puede interpretarse como poco consistente en cuanto a programa de lucha contra la pobreza.

En segundo lugar, el método utilizado para fijar sus prioridades difiere del esquema de objetivos que representa la matriz, presentando problemas tanto técnicos como políticos. Técnicamente se presenta como una debilidad el hecho de que las prioridades no se correspondan con el marco de objetivos, puesto que dificulta su monitoreo y evaluación. Relacionado con esto y con profundas implicancias políticas, el contenido de los objetivos se corresponde casi unívocamente con dos programas electorales del Gobierno. Como consecuencia, las inconsistencias técnicas y los contenidos de estas prioridades despiertan dudas de dirigismo por el poder ejecutivo.

En conclusión, frente a la baja incidencia de recursos externos, consideramos que el Perú ha avanzado en el cumplimiento del compromiso al diseñar la PNCTI como estrategia de referencia para la cooperación no reembolsable. Sin embargo, resultan de importancia

las reservas a sus mecanismos de elaboración y el contenido de sus prioridades<sup>2</sup>.

### III.2. *Compromiso 2*

Socio → Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y presupuestos anuales.

#### III.2.1. *Indicadores de la DP*

- IDP Estrategias Nacionales Operativas

La DP establece como indicador para el seguimiento global de este compromiso el número de países con estrategias nacionales de desarrollo con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales. En nuestro caso, por tratarse de un indicador que busca una visión global, no será productivo su análisis en comparación con la media internacional. En el próximo apartado analizaremos la especificidad del caso peruano según esta metodología.

<sup>2</sup> Para el presente trabajo adoptaremos la PNCTI como el documento de referencia para la cooperación no reembolsable. Si bien consideramos que se presentan algunos elementos de su proceso de elaboración que resultan cuestionables, se interpreta de la propia Declaración que el tema está plenamente vinculado a las decisiones del propio socio según sus propios mecanismos institucionales. Sobre esta base se analizará el desempeño de la cooperación europea y la búsqueda deberá dirigirse hacia mecanismos que hagan factible la efectiva puesta en práctica de la PNCTI.

### III.2.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Operatividad del Acuerdo Nacional

La metodología de seguimiento adoptada para la Declaración de París surge de la labor del Banco Mundial concretada en su marco de Análisis sobre las Estrategias Nacionales de Desarrollo (END). Para la Declaración, se han tomado 5 de los 20 componentes de este marco analítico. Ellos son: 1. Visión coherente a largo plazo; 2. Estrategia a medio término; 3. Objetivos específicos

de desarrollo; 4. Estrategia holística, balanceada y adecuadamente secuenciada; y 5. Capacidad y recursos para su implementación. Para el monitoreo de la Declaración de París, se realizó un estudio con una muestra de 55 países sobre un rango de cinco posibles situaciones. Sobre estas clasificaciones, se considera que un país tiene una estrategia operativa si califica dentro de las dos primeras posiciones, a saber: a) La END alcanza buenas prácticas (1°) o b) La END está avanzada en la búsqueda (2°). El análisis del Acuerdo Nacional desde esta perspectiva puede ensayarse como sigue:

CUADRO 8. *Acuerdo Nacional según variables CDF*

Indicadores	Precisa	Poco precisa	Ausente
1. Visión coherente a largo plazo		X	
2. Estrategia a medio término		X	
3. Objetivos específicos de desarrollo		X	
4. Estrategia holística, balanceada y secuenciada		X	
5. Capacidad y recursos para su implementación			X

Fuente: Elaboración propia.

Los primeros cuatro elementos se encuentran presentes en el Acuerdo Nacional de manera poco precisa. No así con respecto a la determinación de capacidades y recursos para su implementación, que no se especifican. Debido a la falta de cambios en los últimos años, consideramos que no alcanza la categoría de *Avanzada en la búsqueda*. En conclusión, frente a la falta de una Estrategia Nacional de Desarrollo y un Sistema

Nacional de Planificación en funcionamiento, la planificación estratégica emerge principalmente de las decisiones del poder ejecutivo.

### III.3. *Compromiso 3*

Socio → Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en

diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

### III.3.1. *Indicadores de la DP*

La Declaración de París y sus mecanismos de monitoreo no establecen indicadores para el seguimiento de este compromiso.

### III.3.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Coordinación de la ayuda en todos los ámbitos

Entendemos el proceso de coordinación de los recursos de cooperación como la labor del Gobierno en la gestión de la información, programación, implementación y evaluación de los recursos de cooperación no reembolsable, en interacción con instituciones proveedoras y ejecutoras de fondos, nacionales y extranjeras. En cuanto a los ámbitos, identificamos tres de ellos: coordinación global, coordinación sectorial y coordinación con actores privados.

El primer paso en la coordinación es la efectiva *gestión de información* sobre la implementación de recursos de CNR. En este sentido, el informe *Situación de la Cooperación Internacional del 2004* de

APCI, publicado en el año 2005, ha marcado un primer gran avance en el relevamiento de información de CNR. La última versión de este Informe, titulado *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 2005*, ha sido frecuentemente destacado por sus mejoras técnicas<sup>3</sup>. El documento ha sido considerado reiteradamente por los funcionarios entrevistados como «uno de los documentos pilares, junto a la PNCTI, para la CNR en el Perú».

- Coordinación global

Atendiendo a la promoción del Foro de Coordinación de Donantes (véase cap. 3, VIII) consideramos que el Perú ha realizado esfuerzos de coordinación global de donantes. Aunque el desempeño del foro ha sido poco constante, existiendo largos períodos sin sesionar por lo que algunos funcionarios afirmaban «desconocer totalmente si sigue funcionando». Por parte de APCI, la explicación a esta situación ha sido la incertidumbre del nuevo Gobierno y la situación en que se ha visto envuelta la agencia en los primeros meses del año, corriendo inclusive rumores de su desaparición. En junio de 2007, con motivo de una reunión realizada con el objetivo de promover la Declaración de París<sup>4</sup> titulada *Taller de Armonización de la Cooperación Internacional*, el foro sesionó con una cantidad de fuentes presentes nunca antes

<sup>3</sup> <http://www.apci.gob.pe>.

<sup>4</sup> Reunión del 1 de junio de 2007.



vista en el proceso de coordinación. En ese foro se anunciaron una serie de tareas que seguirían al proceso, sin embargo, no ha sido continua la labor por parte de APCI sucediéndose nuevamente un largo período de inactividad.

Por ello, si bien se han creado los ámbitos para la coordinación global de donantes, éstos no han dado aún los resultados esperados.

- Coordinación sectorial

La labor de *coordinación sectorial* (véase cap. 3, VIII) no ha sido objeto de una estrategia unificada por parte del Gobierno. Según funcionarios de APCI: «la Agencia no posee la capacidad operativa para un seguimiento sector por sector». Por ésta y otras razones la coordinación sectorial bajo el liderazgo nacional es muy escasa. Sólo se ha concretado con resultados avanzados en la iniciativa Apoyo a Defensoría del Pueblo y actualmente se está intensificando en el sector agua. Desde la perspectiva de los donantes, plasmada en entrevistas a funcionarios europeos, «la coordinación en áreas específicas resulta muy difícil dada la alta rotación de personal y cambios de políticas constantes».

En consecuencia, no existe una única estrategia de coordinación sectorial, sino que ésta se reduce a la interacción de cada institución nacional —cuando esto sucede— con los donantes presentes en el sector.

- Coordinación de actores privados

Según se ha descrito en el capítulo 3, la APCI es la entidad del Gobierno responsable del monitoreo y coordinación de los recursos de CNR ejecutados por instituciones privadas. El tema adquiere una particular relevancia por la información difundida por APCI en cuanto al elevado porcentaje de recursos ejecutados por actores privados. Según la Agencia, los actores no gubernamentales originan el 14% de los recursos y ejecutan casi el 50% (APCI, 2007: cuadro 25). Este contraste, sumado a la necesidad de supervisión de la gestión de los recursos ejecutados por ONG, ha derivado en la Ley de modificación de competencias de APCI (N° 28.925) de diciembre de 2006. Sus tres reformas principales han sido: a) La disposición que establece que «la cooperación no reembolsable que el Estado peruano reciba de otro Estado u organismo internacional, es ejecutada por las Entidades del Estado»; b) La calificación de infracción del acto de «orientar los recursos de cooperación técnica hacia actividades que afecten el orden público o perjudiquen la propiedad pública o privada»; y c) La facultad de APCI de supervisar la ejecución de recursos de acuerdos de cooperación realizados entre fuentes privadas y ejecutores privados.

Las implicaciones de esta iniciativa legal han sido profundamente debatidas en varios sectores políticos y de la opinión pública del Perú. El argumento más fuerte ha sido que siendo APCI un orga-

nismo dependiente del poder ejecutivo, el Gobierno podría utilizar el argumento del *orden público* para actuar contra organizaciones que realicen acciones de orientación política diversa. El tema no es casual, sino que proviene de una larga lucha existente en el seno de la política peruana. El reclamo puede resumirse en los temores de que la Ley «desvirtúe los propósitos de colaboración, transparencia y eficiencia que animaron su creación (de APCI) trastocándola en un ente controlista» (Coordinadora de ONG Suizas, 2006). O en términos un poco más fuertes, se ha llegado a sostener que la Ley representa un «control estatal que recuerda a un régimen totalitario» (Human Rights Watch, 2006). En similar sentido se han pronunciado numerosas instituciones, incluyendo ONG nacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Plataforma Europa-Perú, entre muchos otros<sup>5</sup>. Los reclamos derivaron en una demanda frente a la justicia peruana, que recientemente ha dado lugar a la inconstitucionalidad parcial de la Ley (Fallo TC, 0009/(10)-2007-PI/TC).

La situación toma relevancia para nuestro análisis, pues la Declaración de París ha sido citada en reiteradas ocasiones por el gobierno socio como uno de los documentos que fundamenta esta nueva atribución de supervisión<sup>6</sup>. El tema pone en evidencia la necesidad de adap-

tación de los compromisos de la Declaración de París, siendo necesario generar los mecanismos que hagan posible el liderazgo del gobierno socio con la libertad de acción de las instituciones privadas participantes en el proceso de cooperación al desarrollo.

En conclusión, el Gobierno peruano ha emprendido acciones hacia la coordinación y supervisión de organizaciones no gubernamentales. Vistas las repercusiones de algunas iniciativas, cabe destacar los cuestionamientos que han recibido desde sus connotaciones para el sistema democrático.

- IEP Participación de la sociedad civil en el proceso de coordinación

El proceso de participación de la sociedad civil implica instancias en las que el gobierno socio brinda, a través de sus mecanismos institucionales, un espacio de opinión e influencia a los sectores de la sociedad civil en la gestión de recursos de cooperación internacional.

Como hemos afirmado, APCI ha elaborado la Política Nacional de Cooperación al Desarrollo producto de una serie de documentos oficiales. Entre éstos existen algunos en cuya elaboración han participado actores de la sociedad

<sup>5</sup> Para una lista orientativa de las objeciones véase [http://www.cnr.org.pe/caso\\_apci.php](http://www.cnr.org.pe/caso_apci.php).

<sup>6</sup> Por ejemplo, Agustín Haya de la Torre (Director de APCI), «La nueva cooperación», *El Comercio*, 2/11/06.

civil. Por ello, indirectamente ha tenido una cuota de participación en la determinación de prioridades de desarrollo, especialmente sectoriales y/o regionales. Sin embargo, en la elaboración de la propia política no se registran mecanismos institucionalizados para la participación de organizaciones de la sociedad civil. Tampoco existen registros de que sus opiniones tengan algún poder de influencia en la labor de APCI. Una observación reiterada entre directivos de ONG entrevistados es que «el Gobierno no nos tiene en cuenta como fuente de información para conocer la situación en el terreno».

Durante nuestro proceso de investigación se han conocido instancias formales aisladas en las que se ha dado esta situación de consulta. Aunque a este respecto no existen registros de que esta participación haya culminado en algún aporte concreto a la labor de APCI al diseñar sus políticas.

Podemos concluir respecto a este indicador, que APCI no ha sido activa en el uso de su posición privilegiada frente a las ONG como medio para incorporar a estas Organizaciones en el diseño de políticas para la Cooperación.

### III.4. *Compromiso 4*

Donante → Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

#### III.4.1. *Indicadores de la DP*

No existen indicadores en el marco elaborado para el seguimiento de la Declaración de París.

#### III.4.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Respeto del liderazgo del país socio

En el presente indicador se interpreta el respeto al liderazgo del socio como una conducta de participación y aceptación de sus iniciativas de coordinación por parte de los donantes.

La información recopilada nos permite concluir que los donantes europeos no han demostrado identificar en el último tiempo una única institución líder para la coordinación de las intervenciones de cooperación no reembolsable. Según palabras de los entrevistados, «nos conducimos con las autoridades de turno dentro de cada sector de intervención». Por lo tanto, no se reconoce una única institución líder, sino liderazgos institucionales aislados (que no siempre concuerdan con la institución de mayor jerarquía en cada sector). Se puede afirmar que cada cooperante decide qué liderazgo respetar. El resultado general es una actual atomización de interlocutores dentro del gobierno peruano. Esto no es solo resultado del accionar de los donantes, sino que existe una silenciosa complicidad por parte de entidades es-

tatales de mayor jerarquía que se limitan a registrar —cuando esto se da— los convenios de cooperación. Hemos tenido conocimiento de dos experiencias relevantes en este aspecto: a) El fuerte liderazgo, a máximo nivel jerárquico, del Ministerio de Vivienda en el marco del denominado Grupo Agua; y b) La conducción de la Defensoría del Pueblo de la Canasta de Fondos generada para apoyar su fortalecimiento.

En el último año esta tendencia ha dado algunos indicios de revertirse. La APCI ha ganado espacio en ámbitos de decisión por medio de sus iniciativas en la gestión de información y la promoción de la PNCTI. Sin embargo, la gran cantidad de fuentes y ejecutores presentes y la amplitud sectorial y geográfica de los espacios de intervención de la cooperación representan aún serios obstáculos para una Agencia de escasas dimensiones y capacidades. Según han afirmado funcionarios de APCI, «con los recursos actuales no se puede ir más allá».

Por otra parte, las respuestas obtenidas a la labor del Foro de Donantes son ambiguas. Según las opiniones recogidas en las entrevistas, el foro ha sido concebido por los donantes como una valiosa iniciativa por parte de APCI. Aunque ha sido unánime la posición de que sus resultados concretos han sido escasos. El foro ha funcionado en la mayoría de las ocasiones como un mero círculo informativo y de intercambio, pero no se han constatado actividades o iniciativas por efecto de su funcionamiento. Hemos

podido advertir que los donantes perciben al Foro de APCI como una instancia esencialmente informativa y no vinculante. Según se percibe de conocer las opiniones de ambas partes, ha existido también un desfase entre las expectativas que poseen los donantes sobre el rol que debería tener APCI con la percepción que demuestra de sí misma en cuanto a su rol coordinador. Por esto, restan aún profundas reformas en la organización de un liderazgo nacional frente a las fuentes y ejecutores de recursos.

Nuestras conclusiones respecto al indicador avanzan en dos sentidos: por un lado, que APCI no ha podido aún desarrollarse para ocupar el espacio de liderazgo que pretende, lo que desincentiva a los donantes; por otro, es común que los donantes aprovechen esta incertidumbre para no respetar el liderazgo que APCI ha intentado ejercer. En ambos extremos han sido determinantes la debilidad político-institucional que APCI ha demostrado hasta el momento y la existencia de numerosos canales alternativos de negociación.

- IEP Apoyo al fortalecimiento de su capacidad para ejercer el liderazgo

Entendemos este componente como la realización de acciones concretas que directa e indirectamente coadyuven a fortalecer el potencial del gobierno peruano hacia el efectivo ejercicio del liderazgo.

La iniciativa de mayor claridad y peso en términos de recursos técnicos y financieros es el Programa de Fortalecimiento de APCI (FORTAPCI) impulsado por la Comisión Europea<sup>7</sup>. Resultan evidentes los avances generados en este proceso, principalmente en la gestión de información y búsqueda de mejoras en la calidad de gestión en los Gobiernos Regionales. En segundo lugar, durante nuestra investigación hemos podido corroborar el apoyo no sólo financiero sino el respaldo institucional que la Comisión brinda a APCI en sus avances. A este respecto, la Comisión ha demostrado reconocer en APCI al actor que dentro del Gobierno debe impulsar el proceso de coordinación con el grupo de donantes. En su nueva programación, España también ha incorporado una Intervención de Apoyo a la Descentralización de APCI<sup>8</sup>.

Desde el análisis de la cooperación europea se concluye que el desempeño de los donantes no es uniforme, destacándose las acciones de la Comisión y España como aportes al cumplimiento de este compromiso por el conjunto europeo<sup>9</sup>.

### III.4.3. *Indicadores de situación europea*

Hemos identificado (véase cap. 2) dos disposiciones europeas que se ubican

en el marco de este compromiso, a saber:

- ISE Asistencia hacia la generación de capacidades mediante programas coordinados

No existen programas coordinados generados en el ámbito europeo orientados hacia la generación de capacidades. Sí se han identificado iniciativas aisladas en las que participan actores europeos, como es el caso de Suecia y Bélgica en el Apoyo a la Defensoría del Pueblo.

- ISE Apoyo coordinado a los procesos de coordinación local

Como regla, existe una tendencia de los actores europeos a participar en procesos de coordinación multilateral cuando éstos tienen lugar. Esto se observa, sobre todo, en comparación a otros donantes como Japón o Estados Unidos, cuya posición es de mayor pasividad. Sin embargo, esto no hace referencia necesariamente a aquellos cuyo liderazgo recae en el Gobierno y menos aún a los liderados por las instituciones de mayor jerarquía y competencia. En el curso de los últimos cinco años, signados por cierta acefalia en términos de coordinación, cada cooperante ha elegi-

---

<sup>7</sup> Véase Proyecto en [www.delper.ec.europa.eu](http://www.delper.ec.europa.eu).

<sup>8</sup> Véase IX Acta Comisión Programa Hispano Peruano.

<sup>9</sup> El análisis se complementa en el capítulo 5, Alineamiento, compromiso 6.

do su propio espacio local. Existen iniciativas interesantes en este sentido como el Grupo Agua, la Mesa Verde, Gobernabilidad, etc. Sin embargo, estos espacios no se encuentran en la esfera de actuación ni de APCI como interlocutor local, ni de la UE como potencial espacio de Coordinación Intraeuropea.

Un dato a destacar desde el análisis europeo es la activa respuesta de la Comisión Europea frente a las propuestas de coordinación de APCI. Aun así, la actuación resulta bilateral y aislada del contexto europeo. Si bien puede alegar-

se en el discurso que ésta actúa en representación del conjunto europeo, en los hechos resulta a título individual. Puede decirse que no existe una posición conjunta en este sentido ni se constata que sea materia de debate en el seno de la coordinación intraeuropea.

Por esto, dentro del comportamiento del conjunto de donantes, se identifica una conducta europea de colaboración con los procesos locales. Sin embargo, esta actuación resulta dispersa, sin una coordinación interna hacia una estrategia común.



## 5. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: ALINEAMIENTO

### I. INTRODUCCIÓN

Según la propuesta conceptual de la Declaración de París, el objetivo Alineamiento implica un tránsito desde estrategias de desarrollo y sistemas de gestión de los donantes hacia aquellos propios de los socios. Esto se produce, fundamentalmente, a través del respeto por parte de los donantes de las estrategias de desarrollo del socio y el uso de sus sistemas para la canalización de recursos. En base a esa meta, se han establecido compromisos a cumplir tanto por los donantes como por los propios socios.

El espíritu de los presentes compromisos representa en gran medida la esencia de la Declaración, en tanto vincula directamente los recursos a las estrategias nacionales. Es por ello que resultará necesario un nivel de detalle que permita comprender la complejidad de sus disposiciones.

Por ello, buscaremos conocer no sólo el Alineamiento formal de las estrategias, sino el comportamiento real de los donantes europeos al colocar sus recursos de cooperación en su ejecución y programaciones actuales.

### II. MARCO SEGÚN LA DECLARACIÓN DE PARÍS

LOS DONANTES BASAN TODO SU APOYO EN LAS ESTRATEGIAS, INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS NACIONALES DE DESARROLLO DE LOS PAÍSES SOCIOS	
Compromisos Socios	Compromisos Donantes
Resultado 1. Los donantes se alinean con las estrategias de los socios	
	5. Basar su apoyo en las estrategias de los socios y sus revisiones.
	6. Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo del socio.
	7. Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores de la END.
Resultado 2. Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países	
8. Socios y donantes: Establecer marcos comúnmente convenidos para evaluar el desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales.	
9. Socios y donantes: Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países.	
10. Ejecutar análisis de diagnóstico sobre sistemas y procedimientos del país.	13. Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales. Cuando no sea viable, tomar medidas para reforzarlos.
11. Emprender reformas para asegurar que sus sistemas, instituciones y procedimientos son efectivos, responsables y transparentes.	14. Evitar la creación de estructuras para la administración cotidiana y puesta en práctica de programas y proyectos.



Compromisos Socios	Compromisos Donantes
12. Empezar reformas necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad.	15. Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales.
Resultado 3. Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes	
16. Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo y proseguir su puesta en práctica.	17. Alinear y armonizar su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios y utilizar de manera eficaz las capacidades existentes.
Resultado 4. Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas	
18. Movilizar recursos para reforzar la viabilidad fiscal y crear un entorno que permita inversiones públicas y privadas.	21. Proporcionar compromisos indicativos dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno.
19. Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución presupuestaria.	22. Confiar en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del gobierno socio.
20. Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas.	
23. Socios y donantes: Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación armonizados del desempeño en la gestión de finanzas públicas.	
Resultado 5. Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento	
24. Socios y donantes: Utilizar normas y procesos mutuamente acordados para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.	
25. Socios y donantes: Empeñar recursos para reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad.	
26. Socios y donantes: Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques.	
27. Tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y ponerlos en práctica.	28. Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados.
	29. Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.
Resultado 6. Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero	
	30. Mantener esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, siguiendo Recomendaciones CAD 2001 sobre la ayuda oficial al desarrollo desligada para los Países Menos Adelantados.

### III. ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS

#### RESULTADO 1. LOS DONANTES SE ALINEAN CON LAS ESTRATEGIAS DE LOS SOCIOS

##### III.1. *Compromiso 5*

Donantes → Basar su apoyo en las estrategias<sup>1</sup> de los socios y sus revisiones.

##### III.1.1. *Indicadores de la DP*

- IDP Ayuda reflejada en el presupuesto

El sistema de monitoreo denomina este indicador Porcentaje de Ayuda Reflejada en el Presupuesto. El indicador está orientado a medir el grado en que los recursos provistos por los donantes se registran en el presupuesto nacional.

El cálculo de este porcentaje proviene de dividir la ayuda reflejada en el presupuesto en un año fiscal del socio, por el monto de ayuda programada para el sector gubernamental en ese año fiscal por los donantes (CAD, 2006). Para esto el CAD ha desarrollado un ejercicio de monitoreo en los países socios. La dinámica de recolección se realizó por medio de encuestas<sup>2</sup> consultando, por un lado, al donante sobre el monto de ayuda pro-

gramada al sector gubernamental y, por otro, al gobierno sobre la cantidad de AOD recibida en concepto de préstamos o subvenciones que se reflejó en el presupuesto en 2005. Estos montos excluyen la AOD recibida como producto de operaciones de renegociación de deuda externa, asistencia de emergencia y asistencia a organizaciones regionales o beneficiarios que no se encuentren en el país.

Según las definiciones provistas por la encuesta, un desembolso al sector gubernamental es «un desembolso de AOD en el contexto de un acuerdo con el sector gubernamental, lo que incluye trabajo, servicios o productos delegados o subcontratados por el gobierno» (CAD, 2006; Definiciones y pautas: 3). Se entiende como sector gubernamental a «todo organismo administrativo (Ministerios, Departamentos, Organismos, Municipios) autorizado para recibir ingresos o percibir ingresos en nombre del gobierno central» (CAD, 2006; Definiciones y pautas: 3). Según los resultados de la encuesta de monitoreo realizada por el CAD, la situación de la cooperación al desarrollo europea en 2005 es tal como se expone en el cuadro 9.

El resultado oficial publicado por el CAD en 2007 dice que, en promedio, el 46% de la AOD europea se ve reflejada en el presupuesto. Sin embargo, resultan necesari-

<sup>1</sup> Según la Declaración esto incluye a Estrategias Nacionales, Diálogos de política y Programas de Cooperación.

<sup>2</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

CUADRO 9. Ayuda europea reflejada en el presupuesto

Donante	AOD programada según donantes (mill. de USD)	AOD registrada por socio (mill. de USD)	Promedio	Diferencia	
Bélgica	8,3	1,9	23%	6,4	77%
Comisión Europea	47,3	32,7	69%	14,7	31%
Finlandia	3	0	0%	3	100%
Alemania	50,4	16,2	32%	34,2	68%
España	30,2	0,1	0%	30	100%
Suecia	0,7	0,5	79%	0,1	21%
Total UE <sup>3</sup>	139,9	51,4	34%	88,4	66%
Total Donantes	429	197	46%	233	54%

Fuente: CAD, 2007.

rias algunas aclaraciones a la metodología y observaciones a los resultados.

En primer lugar, el propio informe del CAD (2007) reporta algunas objeciones. La principal se refiere al desdoblamiento existente en el monitoreo de la cooperación reembolsable, ejecutada por el MEF y aquella de la cooperación no reembolsable, realizada por APCI. Según sostiene el informe, la cooperación no reembolsable está «pobremente registrada en el Presupuesto» (pág. 2). Por otro lado, en los resultados se observa que los montos declarados por los donantes incluyen generalmente los costos administrativos, los cuales no se reflejan en aquellos recibidos por el Gobierno.

En el análisis individual, la situación que más llama la atención es el porcentaje

del 100% de ayuda no reflejada en el presupuesto en el caso de España. El resultado presentado muestra un desfase alarmante teniendo en cuenta que representa el 30% de la ayuda europea. Además la encuesta no registra la totalidad de actores españoles descentralizados que cooperan en el Perú ni los resultados de su gestión pues «la rendición de cuentas en estos casos se realiza en el ámbito más cercano al origen de los fondos» (AECI, 2007a). En cuanto al bajo índice, citamos la respuesta de la delegación española que afirma que: «La AOD española (...) no integra ni se registra en el presupuesto nacional peruano, salvo en el caso de la cooperación económico-financiera o la valoración de la contrapartida que ofrece la contraparte gubernamental» (AECI, 2006). Más allá de las menciones técnicas, el resul-

<sup>3</sup> No se incluye Italia pues no participó bajo el fundamento de que no correspondía declarar los montos por renegociación de la deuda, principal fuente de AOD de Italia.

tado es en sustancia preocupante a nivel de compromiso.

La diferencia del 100% se repite en el caso de Finlandia. En término de montos, el aporte resulta menor que el citado en la encuesta pues el declarado por el donante incluye no solo aportes oficiales, sino además aportes a ONG nacionales y suecas. La cifra también incluye los gastos administrativos de ASDI en el Perú (ASDI, 2007)<sup>4</sup>. Esta situación quita realismo a los datos de la encuesta pues resulta imposible que los mismos se reflejen en el presupuesto peruano. De todas maneras, el 100% sigue resultando una cifra poco aceptable según los criterios de la Declaración.

En el mismo sentido, también resulta trascendente el desfase de 34 millones de dólares en el caso de Alemania, cifra que incluye la cooperación brindada por GTZ, KFW, DED and Invent. En la encuesta no se especifica si estos montos incluyen los gastos administrativos del donante.

Continúa Bélgica con un *gap* del 77% de la AOD dirigida al sector gubernamental —según declara el donante—, excluyendo los gastos administrativos y el monto de los proyectos no negociados con el Gobierno.

En orden de importancia, se destaca el alto grado de registro de los recursos comunitarios con un 68% de sus fondos

reflejados en el presupuesto según los registros peruanos. En este último caso, la cifra incluye cooperación bilateral y aquella canalizada vía las líneas temáticas y están excluidos los gastos de administración del donante.

Italia no fue incluida en la encuesta pues el criterio técnico establecía que no debían contabilizarse las operaciones de renegociación de la deuda. Sin embargo, vale la pena mencionar que Italia ha ejecutado en el período 2002-2006 aproximadamente 115 millones de dólares y sólo en 2005 se aprobaron proyectos por 25 millones de dólares, lo cual posiciona a Italia en el cuarto lugar de los cooperantes europeos en el Perú. El registro de los fondos es ínfimo, pues prácticamente la totalidad de recursos se ejecutaron por medio de proyectos con gobiernos locales y entes no gubernamentales.

En consecuencia, según el CAD, los datos presentados no permiten realizar ninguna conclusión sobre la *performance* de los donantes. De todos modos —afirma— sí indican la necesidad de mejorar el realismo del registro presupuestario en aquello que respecta a la cooperación al desarrollo. Este desfase es resultado de un bajo nivel de articulación no solo entre MEF y APCI, «instituciones que, en principio, no cuentan con lazos funcionales o convenciones metodológicas comunes» (APCI, 2006c), sino también en los propios mecanismos in-

<sup>4</sup> Respuesta a la Encuesta de Monitoreo, ASDI Perú.

ternos del MEF en su relación con las regiones y municipios.

—Observaciones y comentarios al indicador oficial del CAD

El indicador resulta insuficiente para conocer la situación del contenido del compromiso tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo. Según opinión de los participantes, el enfoque de la encuesta ha estado demasiado dirigido a países muy dependientes de la AOD —no siendo éste el caso de Perú— lo que ha resultado un obstáculo en la homogeneización de criterios e información (APCI, 2006c). Estas lagunas han permitido que en el caso de Perú se opte por «incluir, además de las transferencias directas a dicho sector, todos los proyectos, programas y operaciones concertados con el gobierno en un acuerdo específico, aunque el ejecutor pueda ser una ONG o una empresa privada» (APCI, 2006c).

Se ha citado, además, que el sistema de medición particular de este indicador no es útil para un caso del nivel de descentralización del Perú por la complejidad de registros públicos (AECI, 2006a). Por otro lado, existen problemas en los registros sea de donantes o de socios. Desde el punto de vista del registro por las instituciones nacionales, es poco común el ingreso de recursos por programas y proyectos por el Estado socio. Por otro, los donantes normalmente incluyen sus costos de administración a la

hora de contabilizar su AOD en el País, tergiversando los montos finales (APCI, 2007).

### III.1.2. *Indicadores de elaboración propia*

El término «apoyo» utilizado en este compromiso no se limita sólo al registro de las cifras de los programas de cooperación en el presupuesto del Estado socio. Los recursos deben además alinearse con las estrategias nacionales.

En el caso peruano, entendemos la vinculación del apoyo con las Estrategias Nacionales como el alineamiento de los recursos de CNR Europea con los ejes estratégicos que la PNCTI ha fijado como prioritarios. Por ello, de manera complementaria al Sistema de Monitoreo, resulta útil analizar el apoyo actual vinculado a las estrategias del socio y la vinculación de las programaciones con las Estrategias Nacionales.

- IEP Apoyo actual vinculado a las Estrategias Nacionales

A partir del análisis de la Matriz de Cooperación de la Unión Europea (MCUE), actualizada a febrero, en el cuadro 10 se pueden observar los recursos movilizados por los donantes europeos bajo la modalidad de cooperación no reembolsable frente a los ejes y objetivos de la PNCTI. Los datos provienen de la información registrada en la MCUE por los

donantes y de los datos oficiales publicados en el caso del Fondo Italo-Peruano (FIP). Las mayores pérdidas de información se encuentran en el caso de la Comisión Europea, que asigna a ODE el 60% de los recursos de CNR y en la Cooperación Descentralizada Española, de la que no se tienen datos desagregados confiables. Para la realización del Consolidado Europeo se toma como total de cooperación no reembolsable europea la suma de los recursos movilizados a febrero 2006 por la Comisión Europea (36%), España (11% —sin contar CNR Descentralizada—), Italia (14%) y Alemania (29%), que representan aproximadamente el 71% del 90% de los recursos movilizados por la UE. De la suma de los

recursos de esos cuatro donantes, han podido asignarse a los ODE el 82% de los recursos totales en base a la disponibilidad de datos existente. El cálculo final permite un aceptable grado de correspondencia, existiendo mayores carencias de asignación de recursos en la Comisión Europea y la Cooperación Española Descentralizada.

El grueso de la CNR comunitaria se distribuye en partes iguales entre los ejes *Competitividad sostenible e Institucionalidad* totalizando entre ambas el 83% de los aportes. Se destacan los recursos destinados al ODE relacionado a la *Promoción de la descentralización* (objetivo transversal) con casi un 30% de los re-

**CUADRO 10. Recursos movilizados, según ejes y objetivos de la PNCTI (%)**

Ejes y objetivos de desarrollo	Distribución por donante				Consolidado UE
	CE	Alemania	España	Italia	
<b>SEGURIDAD HUMANA</b>	5,2	38	9	43,7	25,9
1. Agua, saneamiento y servicios	1,9	35,2	1,5	31,8	20,6
2. Protección social	2	0,8	4,3	7,8	3
3. Eliminar exclusión	1,3	2	3,1	4,1	2,4
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>	41,2	15,9	28,3	4,4	22,4
4. Estado democrático y eficiente	2,8	3,2	19,9	2,8	5,5
5. Justicia, Paz y Derechos Humanos	9,6	2,5	2,8	1,6	4,3
6. Descentralización	28,8	10,2	5,7	0	12,6
<b>DESARROLLO HUMANO</b>	10,9	5,1	34,9	5,7	11,3
7. Educación de calidad para todos	5,8	1,6	24	3,1	6,4
8. Salud y nutrición	5,1	3,5	10,9	2,6	4,9
<b>COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE</b>	41,7	38	24,7	46,4	38,6
9. Competitividad y puestos de trabajo	7,4	0,5	11,8	9	5,6
10. Medio ambiente, desarrollo sostenible	10,2	36,1	7,4	37	25
11. Desarrollo tecnológico	3,4	0	1,5	0	1,2
12. Integración de Perú al mundo	20,7	1,1	4	0,4	6,6
<b>OTRO</b>	1	2,9	3,1	0	1,8

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos MCUE, 2006 y FIP, 2006.

cursos, seguido por las intervenciones dirigidas a *Integrar al Perú al mundo* con un 21%.

Las prioridades de la CNR alemana se encuentran claramente en los ejes *Seguridad humana* y *Competitividad sostenible* con la misma relevancia porcentual: 38%. Los ODE relacionados con *Medio ambiente y desarrollo sostenible* y *Acceso al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica* son las prioridades absolutas de la CNR alemana con un 36 y un 35% de los recursos, respectivamente.

Los datos de la CNR española del cuadro 10 referidos a Proyectos y Programas de Cooperación No Reembolsable del Gobierno español ejecutados en el marco de un acuerdo directo con instituciones locales, excluyen la cooperación de entidades públicas descentralizadas españolas y la canalizada por vía de ONG. De esta asignación surge que el eje *Desarrollo humano* obtiene la mayor proporción de recursos con un 35% del total. En segundo término, el 28% de los recursos se destinan al área *Institucionalidad* y el 25% se colocan en el eje *Competitividad sostenible*. Siguiendo la misma lógica, pero teniendo en cuenta la distribución en cada ODE, tenemos que la mayor proporción se ubica en el ODE relacionado al *Acceso a educación*

(24%), seguido por aquellos que aportan a un *Estado democrático, transparente y eficiente* (20%). En una segunda línea de prioridades, encontramos los destinados a la *Competitividad nacional y oportunidades laborales justas* (11%) y *Salud y nutrición* (10%).

Recordando la particularidad en cuanto a los actores involucrados en el caso de la cooperación española, las administraciones descentralizadas (autoridades regionales y locales españolas) aportan un importante nivel de recursos de cooperación no reembolsable que no se han incluido en el cuadro. Según se desprende del análisis de la MCUE (2006), éstos representan más del 50% de los recursos totales de la cooperación española y se asignan principalmente al ODE *Salud y nutrición* (41%). En menor medida, el 20% de los recursos se colocan en *Educación para todos*. El restante 40% se distribuye en otras metas no listadas (26%) y otros ODE (16%). En conclusión, más del 60% de los recursos de la cooperación descentralizada española se coloca en el eje *Desarrollo humano*<sup>5</sup>.

La asignación de la CNR de Italia, canalizada a través del FIP<sup>6</sup>, presenta claras tendencias temáticas atendiendo principalmente a los ejes *Seguridad humana* (44%) y *Competitividad* (46%). En el primer caso, resulta preponderante la colo-

---

<sup>5</sup> La calidad de la información disponible resulta insuficiente para desarrollar ulteriores conclusiones.

<sup>6</sup> La presente distribución se ha hecho con criterio sectorial, bajo asignación de cada proyecto a un objetivo específico de la PNCTI (Anexo 2), a diferencia de los datos de la MCUE que distribuye los recursos hasta en tres ODE. La razón es que los recursos de FIP no están registrados individualmente en la matriz.

cación de recursos en el ODE relacionado con *Agua, saneamiento y servicios* (31,8%). Asimismo, en el eje *Competitividad*, se destaca el aporte al ODE vinculado a *Medio ambiente y desarrollo sostenible* (37%).

La visión del conjunto europeo emerge de la variable Consolidado UE presentada en el cuadro. Según ésta, se destaca como claro eje prioritario para la cooperación europea el vinculado a *Competitividad sostenible* con el 38,60%. A esta siguen, en segunda línea, el eje *Seguridad humana* (25,90%) junto con *Institucionalidad* (22,40%). En cuarto lugar, se ubican los recursos destinados a la *Promoción del desarrollo humano* con el 11%. En lo que se refiere a los ODE, el más atendido en 2006 por la cooperación no reembolsable europea es *Uso sostenible de los recursos naturales y medio ambiente* (25%), seguido de aquel destinado a promover el *Acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica* (21%). En un tercer escalón, con el 13%, se ubica el ODE transversal, *Apoyar el proceso de descentralización*.

Las conclusiones respecto a este indicador son sólo referenciales por dos razones. En primer lugar, puesto que la PNCTI fue lanzada en julio de 2006 y aún no se encontraba vigente al momento de ejecución. Por otra parte, debido a que el monitoreo es posible únicamente en el caso de los ejes estratégicos y no así en el caso de los objetivos priorizados. Los motivos han sido expuestos

(capítulo 4, III) y se relacionan con sus inconsistencias metodológicas ocasionadas por su alejamiento de la matriz de objetivos expuesta en la PNCTI. A pesar de estas consideraciones, presentaremos algunas observaciones que pueden resultar de utilidad para un futuro monitoreo.

Con el objetivo de confrontar la colocación de recursos de los cooperantes europeos frente a las prioridades de la PNCTI, recordaremos las prioridades que ésta establece para luego analizar el comportamiento de la cooperación europea:

- *Seguridad humana*: «Priorizar la promoción del acceso al agua potable, con énfasis en la vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano, particularmente en las áreas de mayor pobreza e incidencia de enfermedades causadas por la carencia de acceso y baja calidad del agua» (PNCTI: ap. 36).

El eje es, en términos relativos, pobremente tratado por la CNR comunitaria con un 5% de los recursos. Particularmente, la prioridad fijada de dedicar recursos al ODE *Agua, saneamiento y servicios* representa apenas el 2% de los recursos comunitarios.

En el caso de la CNR de Alemania, el eje *Seguridad Humana* resulta un destino prioritario, recibiendo el 38% de los recursos de CNR. Particular-



mente, la prioridad mencionada respecto al *Acceso al agua potable* implica más del 90% de esos recursos (35% del total).

La CNR española atiende escasamente el eje *Seguridad humana*, destino de sólo el 9% de los recursos movilizados en 2006. Más aún, el ODE relacionado con *Acceso al agua potable* representa sólo el 1,5% del total y el 16% de los recursos colocados en el eje. Según los datos de la MCUE, idénticas conclusiones pueden aplicarse a la cooperación descentralizada.

La priorización de recursos del FIP se corresponde de manera considerable con este eje prioritario, que recibe el 44% de sus recursos. Asimismo, aporta en gran medida al ODE prioritario vinculado a *Agua, saneamiento y servicios*, que recibe el 32% del total y el 72% de los asignados a este eje.

Para el Consolidado de la CNR europea, considerando que la asignación al eje implica poco más de una cuarta parte sobre cuatro ejes, entendemos que si bien ha resultado suficientemente atendido, no llega a constituirse en prioritario. La situación relativa del ODE *Acceso al agua potable* dentro del eje resulta muy favorable, en tanto implica el 77% de los recursos colocados en el mismo. En consecuencia, el ODE priorizado por la PNCTI se destaca en la asignación de

recursos dentro del eje bajo el impulso de Alemania e Italia.

- *Competitividad nacional*: «Fortalecimiento de la competitividad nacional y la creación de oportunidades laborales sostenibles en un contexto descentralizado orientado a proveer condiciones para facilitar el desempeño de los negocios y la creación de puestos de trabajo, con énfasis en las zonas que exhiben los mayores índices de pobreza extrema y buscando articular estas intervenciones con el objetivo de integración con los mercados internacionales» (PNCTI: ap. 37).

El eje *Competitividad sostenible* representa el 42% de los recursos de la cooperación comunitaria, resultando el de mayor importancia relativa. En cuanto a la distribución hacia cada ODE, las actividades destinadas puntualmente a la creación de puestos de trabajo ocupan el 18% de los recursos del eje estratégico. El alineamiento con la prioridad fijada por la PNCTI resulta potenciado por el aporte que la CE realiza a los ODE de *Integración a los mercados internacionales y desarrollo tecnológico*. Sin embargo, no puede verificarse la relación directa que solicita la prioridad mencionada. En consecuencia, podemos concluir que la CE prioriza el eje *Competitividad* en el período analizado. Sin embargo, su principal destino dentro del eje no se corresponde con la prioridad de la PNCTI,

por el bajo nivel de recursos destinados a competitividad y puestos de trabajo (17% del eje).

El eje estratégico resulta también prioritario para la CNR alemana con el 38% del total de sus recursos. Su ODE prioritario en el eje, sin embargo, no se corresponde con la solicitud de la PNCTI. En esta área, la mayor asignación de recursos la recibe el ODE *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, con más del 95% del total. En cambio, menos del 3% de los recursos se dirigen al fomento de la *Competitividad y puestos de trabajo*.

Para el caso de España, los recursos colocados en el eje *Competitividad nacional* alcanzan el 25% de la CNR española, lo que implica que no se destaca sobre los demás ejes. Revierte esa tendencia, sin embargo, el hecho de que el 44% de los recursos del eje se destinan al ODE *Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos*, respetando el principal objetivo prioritario del socio dentro del eje estratégico.

Finalmente, la cooperación no reembolsable italiana aporta considerablemente a este eje prioritario, asignándole el 46% del total de sus recursos. El alineamiento disminuye en cuanto al ODE priorizado, en tanto asigna el 80% de los recursos del eje al ODE *Medio ambiente y desarrollo sostenible*.

En conclusión, dentro del Consolidado de la CNR Europea, el eje *Competitividad sostenible* es el que mayor porcentaje de recursos recibe, con un 38,60%. Como resultado, existe un importante alineamiento con el eje. El vínculo con el ODE *Competitividad y puestos de trabajo*, en cambio, resulta menos favorecido al recibir solo el 15% de los recursos del eje. Por otro lado, la mayor asignación de recursos (64%) en esta área se destina al ODE *Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente*. Por ello, si bien no puede distinguirse claramente el grado de importancia dentro de la prioridad, entendemos que el mayor alineamiento se da dentro del componente de *Sostenibilidad* del objetivo priorizado en la PNCTI.

- IEP Vinculación de las programaciones con las Estrategias Nacionales
- Programación comunitaria frente a la PNCTI

El DEP 2007-2013 no se vincula directamente a ninguna matriz de planificación nacional. En su letra, se mencionan tres documentos nacionales como referencias estratégicas:

- a) *Acuerdo Nacional*: Se afirma en el DEP como uno de los principios de la Cooperación Comunitaria en el Perú, «encuadrarse en las políticas marco del Estado, en particular el

Acuerdo Nacional y sus desarrollos» (ap. 5.2, párr. 2), particularmente a los procesos de Modernización del Estado y de Descentralización que éste promueve. Complementariamente, reconoce el riesgo de que el Acuerdo Nacional perdiera relevancia en el ámbito político.

- b) *PNCTI*: Sostiene como otro de sus principios: «Mantener la coherencia y fortalecer el alineamiento con los principios y parámetros establecidos por la Política Nacional de Cooperación y el Marco Estratégico de Cooperación que se definan». Sin hacer mención particular a sus objetivos, menciona que se buscará seguir los mandatos que ésta estableciese.
- c) *ODM, Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)*: son los documentos citados como relevantes en la lucha contra la pobreza y la Desigualdad Social.

Finalmente, se declara que la Estrategia Comunitaria en Perú «se vuelca hacia los temas en los que considera que tiene una mayor experiencia y una mayor credibilidad, tanto en lo que se refiere al apoyo al Estado de derecho y al fortalecimiento de la gobernabilidad como al apoyo al desarrollo social integral en regiones específicas, apoyando en definitiva el proceso de la descentralización en el Perú. Estas dos prioridades son también las del Gobierno y las del Acuerdo Nacional» (ap. 5.1).

En consecuencia, no se cita una única Estrategia Nacional que la Comisión adopte como instrumento único de alineamiento desde la óptica de la Declaración de París. La Comisión ha adoptado parcialmente aquellos actos nacionales que se encuentran en sintonía con sus objetivos de cooperación y los resultados de su diagnóstico.

Según la Estrategia Comunitaria para los próximos siete años, al menos el 80% de los recursos de su cooperación no reembolsable se dirigirán a objetivos relacionados a *Apoyo al Estado de derecho, Fortalecimiento de la gobernabilidad e Inclusión social (20%)* y *Apoyo al desarrollo social integral en regiones específicas reforzando la cohesión social (80%)*.

El análisis de esta asignación en base a la matriz de la PNCTI que se presenta en el Anexo permite algunas conclusiones. En primer lugar, el 20% de los recursos de cooperación comunitaria se piensan distribuir casi en su totalidad al eje Institucionalidad, fundamentalmente a *Lograr un Estado democrático* y, en menor medida, al objetivo transversal de *Eliminación de toda clase de exclusión y discriminación* —puntualmente al *Acceso a la identidad y la Promoción de acciones de salud*, en particular *Salud materna, Nutrición infantil y Educación* ubicado en el eje *Seguridad humana*.

Tomando parte del restante 80% que ha programado la Comisión, dirigido a

*Apoyo al desarrollo social integral en regiones específicas reforzando la cohesión social*, la mención es demasiado general como para llegar a conclusiones sobre su alineamiento. Dentro de los componentes de cohesión social establecidos por la CE, en relación a los ODE, resulta necesario analizarlos frente a los ODE específicos para una correcta confrontación. De ese contraste, se descubren una serie de ODE específicos que deben puntualizarse como prioritarios para el alineamiento en base a los componentes del concepto Cohesión social utilizado por la Comisión.

En conclusión, si bien los objetivos de la cooperación comunitaria no se alinean específicamente de manera automática con los objetivos de la PNCTI, existe en más del 80% de la asignación de sus recursos el margen de maniobra para alinear sus intervenciones con la PNCTI. Ese alineamiento dependerá de la selección para los planes anuales de las áreas temáticas específicas dentro del concepto de Cohesión social.

#### — Programación de Alemania frente a la PNCTI

La metodología de programación alemana tiene ciertas características que la distinguen a las demás, fundamentalmente en su flexibilidad. Nos ocuparemos de analizar las prioridades según los resultados publicados de la negocia-

ción intergubernamental de diciembre de 2006<sup>7</sup>.

Según este documento, Perú será el país que más recursos reciba en América Latina, con un monto programado de 140 millones de dólares para proyectos y programas de cooperación técnica y financiera. Las áreas de concentración de la cooperación alemana para los años 2006-2007 son: Agua potable y saneamiento; Democracia, sociedad civil y Administración Pública; y Desarrollo rural sostenible. Bajo la óptica del Programa que presenta la PNCTI, puede decirse que:

- a) *Agua potable y saneamiento*: Se alinea dentro del eje *Seguridad humana*, con el ODE *Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica*.
- b) *Democracia, sociedad civil y Administración Pública*: Los recursos en esta área aportan al eje *Institucionalidad*. Dependiendo de las actividades a incluir en los programas, éstos podrán destinar sus recursos al cumplimiento de los ODE: *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente; Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz; y Apoyar el proceso de descentralización*.
- c) *Desarrollo rural sostenible*: El área prioritaria encuentra su correspon-

<sup>7</sup> Disponibles en [www.embajada-alemana.org.pe](http://www.embajada-alemana.org.pe).

dencia en el eje *Competitividad sostenible*. Por sus características, se alineará con los ODE: *Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos y Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente*.

Vistos estos elementos de potencial alineamiento sectorial, la Programación alemana coloca al eje *Seguridad humana* y en particular al ODE *Promover el acceso al agua potable y saneamiento* en su primera prioridad de cooperación. Por ello, entendemos que el alineamiento es potencialmente elevado. La *Competitividad* será otro de los ejes atendidos por la cooperación alemana, por lo que se da un alineamiento entre las prioridades de oferta y demanda.

#### — Programación española frente a la PNCTI

La política de cooperación española en el Perú se enmarca en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 y en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. En este Plan, el Perú ha sido designado país prioritario, por lo que además cuenta específicamente con un Documento Estrategia País. Afirma el documento que su contenido «parte del principio de ali-

neamiento, [y] es fruto de un proceso de diálogo y consenso entre los actores de la cooperación española con presencia en el Perú» (Acta: 6). Se resalta, además, que ésta se enmarcará en la Cumbre del Milenio buscando contribuir al cumplimiento de las Metas y Objetivos de Desarrollo fijadas para el año 2015 y los compromisos emanados de la Conferencia de Monterrey (2002).

Las prioridades establecidas en el Documento Estrategia País han sido fijadas en los plazos de la programación española, previas a las prioridades políticas que fijaría el nuevo gobierno del Perú y, particularmente, la PNCTI. Por ello, resulta relevante ocuparnos más específicamente de aquellas prioridades que surgen del acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación, realizada en diciembre de 2006. En ella participó el más alto Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y Presidenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)<sup>8</sup>. Sus contenidos, como puede concluirse de su lectura, surgen del marco preestablecido por estas estrategias de la cooperación española reajustadas y especificadas en un marco de diálogo con el nuevo gobierno y la PNCTI ya vigente. Esto queda claro en el texto del acuerdo y cabe resaltar el hecho que la PNCTI y

---

<sup>8</sup> Estuvieron presentes, además, el Director Ejecutivo, la Gerente de Gestión de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y el funcionario responsable de las carpetas de España y la Unión Europea de APCI.

el Rol de Coordinación de la APCI en este proceso son explícitamente recitados y aceptados en el nuevo acuerdo.

Coherentemente con las intenciones de nuestro análisis, evitaremos puntualizar en las declaraciones políticas del Acuerdo y nos ocuparemos en este apartado de presentar las prioridades establecidas en el mismo para posteriormente analizarlas a la luz de lo establecido por la PNCTI<sup>9</sup>. El documento ha definido 17 líneas de actuación prioritarias y 5 de segundo nivel, bajo la premisa de «una política dirigida a luchar contra la pobreza y a mejorar las condiciones de vida de los colectivos más desfavorecidos a través de la aplicación de cuatro criterios: a) incidencia de la pobreza; b) tradición, especialización y ventaja comparativa de la cooperación española; c) complementariedad entre actores y d) alineación con la agenda política de desarrollo del país» (Acta: 72)<sup>10</sup>.

De las programaciones publicadas por la cooperación española en el Acta puede derivarse que:

a) La Programación se dirige principalmente al fomento de la *Institucionalidad* en todos sus componentes, atendiendo en primer lugar a *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente*. En segundo término se colocan en los ODE: *Garan-*

*tizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz* e indirectamente al ODE transversal de *Apoyar el proceso de descentralización*.

- b) En segundo orden de prioridad, interpretamos que promueve la *Seguridad humana*, principalmente en su esfuerzo por *Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo*. Además, el eje merece especial atención no sólo por los objetivos principales de cada programa sino por la permanente atención a la búsqueda de *Eliminar toda clase de exclusión*.
- c) Se destaca luego la presencia de diversos programas que aportan a *la Competitividad sostenible*, especialmente dedicados a *Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente*.
- d) En el último orden de prioridad, encontramos los programas destinados a los ODE ubicados dentro del eje *Desarrollo humano*. En este sentido, los esfuerzos de la cooperación española se dirigen principalmente a *Asegurar el acceso universal a una educación de calidad*.

En consecuencia, el eje *Seguridad humana* resulta una prioridad de la CNR española, ocupando el segundo lugar en sus programas. Sin embargo, la asignación de recursos dentro de la cate-

<sup>9</sup> Disponible en [www.aeci.org.pe](http://www.aeci.org.pe).

<sup>10</sup> Para una descripción detallada de cada área, véase Acta de la Reunión.

ría de los ODE no se alinea con la prioridad establecida por la PNCTI relacionada al *Acceso al agua potable*, sino con los *ODE Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo y Eliminar toda clase de exclusión*. En general, el eje *Competitividad sostenible* resulta poco atendido por la CNR española, ocupando el tercer lugar de sus prioridades. Si bien la evaluación *a posteriori* dependerá de las actividades de los programas de cooperación, desde la instancia de programación se puede inducir que el aporte a esta prioridad estará dirigido principalmente a *Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente*.

— Programación del Fondo italo-peruano frente a la PNCTI

El acuerdo se firmó a inicios del año 2007. En representación de las partes, firmaron el Embajador del Gobierno de Italia en el Perú y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>11</sup>. De la estructura organizativa del Fondo surge que APCI se encuentra presente en el Comité Técnico con un representante.

Caben dos observaciones iniciales al acuerdo ([www.fondoitaloperuano.org](http://www.fondoitaloperuano.org)) de gran relevancia para el análisis del potencial alineamiento. En primer lugar, de nuestras entrevistas ha surgido que APCI no ha tenido injerencia directa en

la determinación de los objetivos del Fondo, sino que han resultado de la negociación bilateral entre el Gobierno de Italia y el MEF. En segundo lugar, el texto del acuerdo no hace mención a la PNCTI, a pesar de que ésta había entrado ya en vigencia, por lo que la misma no ha resultado ser un elemento tenido en cuenta en la determinación de estrategias.

Las áreas temáticas prioritarias para el Fondo son: a) Desarrollo comunitario; b) Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible; c) Obras de infraestructura; d) Desarrollo económico, productivo y de infraestructura sostenible (Acuerdo FIP, 2006). Éstas se relacionan con la PNCTI en los siguientes términos:

- a) *Desarrollo comunitario*: se alinean principalmente con el eje *Institucionalidad*, buscando *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente*, con énfasis en los ODE transversales *Promover la descentralización y eliminar la exclusión*.
- b) *Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible*: corresponde sus esfuerzos con el ODE *Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente*.
- c) *Desarrollo económico, productivo y de infraestructura sostenible*: se alinean con el ODE *Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos*.

---

<sup>11</sup> Cargo asumido por el Director de Endeudamiento Público del Ministerio.



- d) *Obras de infraestructura*: encuentran su alineamiento con los ODE en la medida en que se dediquen a cada sector en ellos especificados.

En relación a las prioridades de la PNCTI se observa que dentro del eje prioritario *Seguridad humana* se ubican sólo recursos para infraestructura, por lo que el potencial alineamiento dependerá de la asignación de este rubro en el área temática *Agua, saneamiento y servicios*. El alineamiento geográfico dependerá de las regiones beneficiarias de esas obras. En la prioridad *Competitividad nacional* pueden recibir recursos que dentro del FIP se vinculan al *Desarrollo económico, productivo y de infraestructura sostenible*, específicamente los destinados a la *Realización o fortalecimiento de sistemas de microcrédito y Realización de pequeñas infraestructuras o reforzamiento de las mismas para apoyar el desarrollo económico y productivo de las comunidades beneficiarias*. En segundo término, dentro del área *Desarrollo sostenible*, pueden aportar asimismo a esta prioridad la asignación de recursos al *Desarrollo de los cultivos tradicionales y Desarrollo de cultivos alternativos*. En esta prioridad existe un mayor potencial de alineamiento.

— Programación europea frente a la PNCTI

Al no existir una única programación europea, simplemente puede realizarse un análisis conjugado en base a los cua-

tro principales donantes descritos. Para ello resulta importante el aporte cuantitativo de cada donante como determinante a la hora de medir la incidencia real de cada uno y sus efectos sobre las cifras a colocar en cada prioridad. Según lo presentado en el cuadro 8, contabilizando sólo los fondos de CNR y sin tener en cuenta la cooperación de entes descentralizados y ONG, la Comisión Europea aporta el 36%, España el 11%, Italia y Alemania el 29% de la CNR europea.

Como era de esperar, la hipotética programación europea resulta dispersa. Asimismo, en razón de la falta de definiciones concretas dentro de gran porcentaje de la cooperación comunitaria, resulta complejo jerarquizar cada componente. Sólo resulta posible destacar como denominadores comunes, que se atienden especialmente los ejes *Seguridad humana, Institucionalidad y Competitividad sostenible*. Respectivamente, los ODE que recibirán más atención *Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente y Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente* con fuertes vínculos con el ODE transversal *Promover la descentralización*. Con menores definiciones, pero gran potencial de recursos bajo el impulso de Alemania e Italia, se encuentra el ODE *Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica*, dando particular importancia al ODE transversal *Eliminar la exclusión*.



Vinculando las asignaciones con las prioridades de la PNCTI, se obtiene que el potencial alineamiento con la Prioridad 1 de la PNCTI se presenta considerablemente elevado. La cooperación alemana resulta la más definida en el área *Agua, saneamiento y servicios* del eje *Seguridad humana*, lo que, por su importancia cuantitativa, constituye una importante contribución al alineamiento europeo. En cuanto a los demás donantes europeos, dependerá del resultado de las elecciones de asignación. En el caso del FIP a través de obras de *Infraestructura* y la Comisión por medio del componente *Apoyo a servicios básicos y saneamiento*.

Las conclusiones respecto a la *Competitividad nacional* resultan menos claras que la anterior. Si bien el eje *Competitividad sostenible* es de alta importancia para la CNR europea, de mantenerse la tendencia actual que hemos visto, la mayor cantidad de intervenciones se perfilan dentro de los objetivos específicos que aportan al ODE *Promoción del uso sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente*. Sin embargo, existe un importante margen de maniobra para la colocación de recursos dentro de los aportes al *Desarrollo rural sostenible* de la cooperación alemana, la *Promoción de actividades productivas* de la Comisión Europea y el financiamiento de proyectos destinados al *Desarrollo económico, productivo e infraestructura sostenible* del Fondo Italo-Peruano. En base a estas opciones, diremos que el alineamiento resulta medio

pudiendo aumentar según la asignación cuantitativa de los recursos programados en los casos citados.

### III.2. *Compromiso 6*

Donantes → Diseñar las condiciones, donde sea posible, para la implementación de la estrategia de desarrollo del socio.

#### III.2.1. *Indicadores de la DP*

No se establecieron indicadores de seguimiento para este compromiso.

#### III.2.2. *Indicadores de elaboración propia*

Entendemos *diseñar las condiciones* como un conjunto de acciones concretas por parte de los donantes hacia la efectiva implementación de la estrategia de desarrollo del socio. En cuanto a los alcances del término, la propia Declaración define el término «Estrategias de Desarrollo Nacional» determinando que «incluye reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas» (DP: 1). Teniendo en cuenta que en el Perú no existe una Estrategia Nacional de Desarrollo y el bajo peso relativo de la cooperación al desarrollo en el presupuesto nacional, aquí es donde la afirmación *donde sea posible* del texto de la Declaración puede adquirir valor práctico.

Partiendo de este concepto, buscaremos en este apartado analizar las principales experiencias de los donantes europeos considerando las acciones para la implementación de una Estrategia de Desarrollo Nacional, y aquellas acciones destinadas a apoyar Estrategias sectoriales.

- IEP Apoyo a la implementación de una Estrategia Nacional

El Acuerdo Nacional es la instancia de mayor peso en términos de Plan Nacional de Desarrollo. En la cooperación europea existe una sola iniciativa en curso dirigida a promover la aplicación del AN. Ésta ha sido asumida por la Comisión Europea en su planificación dentro de su objetivo de *Contribuir a la modernización del Estado*. El DEP prevé (DEP: pto. 6):

- «Apoyo a la Secretaría del Acuerdo Nacional en sus esfuerzos para asegurar el seguimiento, el desarrollo y la puesta al día de los consensos alcanzados, en particular en lo que se refiere al proceso de descentralización» (6.1.4).
- «Contribuir a que el Acuerdo Nacional consiga establecer Acuerdos de buena gobernabilidad a nivel regional y a nivel nacional, garantice y supervise el respeto a los consensos obtenidos y las políticas establecidas para su puesta en marcha» (6.1.2).

Estas dos acciones tienen un impacto directo en el diseño de condiciones para

la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo, aportando a la contribución europea en la materia. En menor grado, España realiza un apoyo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Proyecto multinacional: *Representación política y diseño de políticas públicas y apoyo al Acuerdo Nacional*.

En virtud de estas acciones, la cooperación comunitaria es la única que efectiviza de manera directa un apoyo a la instancia del Acuerdo Nacional como Estrategia de Desarrollo Nacional. En virtud de sus ventajas comparativas definidas por el Consejo en el año 2001 en el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales resulta una iniciativa de importancia para el conjunto europeo.

- IEP Acciones destinadas a apoyar la implementación de Estrategias Sectoriales

El apoyo al proceso de desarrollo e implementación de estrategias sectoriales es la modalidad más utilizada dentro de los donantes europeos. Sin entrar en particular en cada uno, mencionamos como los procesos de elaboración e implementación de estrategias nacionales de mayor relevancia:

- La aplicación de estrategias nacionales en el sector Justicia es quizás la más atendida a través del Apoyo a la Defensoría del Pueblo en la implementación y seguimiento de las re-

comendaciones de la Comisión de la Verdad con aportes principalmente de España, Alemania, Comisión Europea, Suecia, Bélgica e Italia.

- En segundo lugar se destaca el apoyo de la Comisión Europea a las Estrategias del sector Salud por medio del Programa de Salud Alimentaria (PASA). A este sector aporta también a nivel nacional y descentralizado la cooperación española.
- También resultan de relevancia acciones hacia la implementación y seguimiento de estrategias nacionales en el sector Medio Ambiente (Alemania y Finlandia en menor grado), Integración Regional (Comisión Europea), Turismo y Descentralización (España y Comisión Europea).

En los documentos de programación que hemos analizado, encontramos que:

- España es el cooperante con un mayor nivel de previsión en cuanto al apoyo de estrategias sectoriales con intervenciones programadas a favor de la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Ministerio de Agricultura.
- La Estrategia de la Comisión Europea menciona —además del apoyo al Acuerdo Nacional citado— el respaldo al Gobierno en la consolidación de políticas de Estado, particularmente a APCI, MEF y otros potenciales beneficiarios.
- En el caso de la Programación del FIP II, sólo identificamos acciones a

favor de la aplicación y seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación y acciones altamente descentralizadas a nivel comunitario.

- En la Programación alemana, por su generalidad, no se individualizan aún acciones que diseñen las condiciones para la elaboración e implementación de estrategias propias del gobierno.
- También es necesario destacar el aporte que se produce en la interacción en las mesas de coordinación en las que el Estado peruano posee un rol de liderazgo. Los casos principales que hemos podido detectar son las instancias en los sectores de Agua (Grupo Agua), Medio Ambiente (Mesa Verde) y Gobernabilidad (Mesa Gobernabilidad).

Por estas acciones, el apoyo al diseño de estrategias sectoriales resulta la modalidad más utilizada entre los donantes europeos.

- Apoyo a la Estrategia de Cooperación Internacional (PNCTI)

El sector merece un apartado especial en razón de su influencia en el proceso de cooperación al desarrollo. En un contexto de baja incidencia de la cooperación, el apoyo al diseño y monitoreo de la PNCTI puede implicar un aporte considerable a las mejoras nacionales en la gestión de recursos de cooperación.

En el sector se destacan los aportes de la cooperación comunitaria y la cooperación española con el apoyo a APCI en la Descentralización del sistema de cooperación al desarrollo. Este aporte ha sido confirmado en su programación. Por su parte, España ha programado para el próximo período una intervención de similares características.

En conclusión, frente a las bajas posibilidades de la CNR de apoyar procesos de escala nacional, el apoyo brindado por la CE y la cooperación española a APCI resulta un considerable aporte europeo a la mejora y consolidación de las instituciones nacionales en la gestión de recursos de cooperación no reembolsable.

### *III.2.3. Indicadores de situación europea*

- ISE Apoyo coordinado al socio en la concepción de las estrategias y programas

Según el cuadro de variables presentado en el capítulo 2 (pp. 18 y 19), las disposiciones comunitarias de coordinación intraeuropea invitan a los donantes europeos a realizar programas de apoyo de manera coordinada. En base a la información que hemos presentado y los hallazgos del proceso de entrevistas a funcionarios europeos, mencionaremos en este apartado que, por las características del Perú y la baja incidencia de la cooperación al desarrollo, la iniciativa

de apoyar la elaboración de Estrategia de Desarrollo Nacional este compromiso resulta difícil de vincular con las potencialidades de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, entendemos que el conjunto europeo representa una oportunidad para reforzar esas posibilidades de acción. Al respecto, no hemos podido reunir evidencias de que esta posición sea utilizada por la cooperación europea en su conjunto para delinear las condiciones ni de apoyo a las instituciones del Acuerdo Nacional.

En relación a las *Estrategias Sectoriales*, no se han conocido iniciativas coordinadas por los donantes europeos. Dos casos de particular relevancia y potencial se dan en el diseño de condiciones hacia la implementación de las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y el Apoyo a la Defensoría del Pueblo, representan acciones compartidas por casi la totalidad de los cooperantes europeos. Sin embargo, hasta el momento, no se han realizado acciones de coordinación intraeuropea en estos campos. En el caso de apoyo a programas ministeriales, las intervenciones se diluyen principalmente en programas particulares de los Ministerios de Salud, Ambiente, Educación y Trabajo. En la actualidad y teniendo en cuenta el conjunto de la cooperación europea, la Comisión Europea seguida por España (en su reciente programación) son los principales actores que aportan a este compromiso, seguidos por Alemania —especialmente en los sectores de medio ambiente y vivienda.

Por último, en el contexto actual del Perú, resulta importante destacar el apoyo que la Comisión y España realizan a APCI en su política de cooperación. Sin embargo, esto resulta insuficiente en tanto no se verifica una posición *europaea* frente a sus contenidos y prioridades.

### III.3. *Compromiso 7*

Donantes → Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores de la END.

#### III.3.1. *Indicadores de la DP*

No se establecieron indicadores de seguimiento para este compromiso.

#### III.3.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Alineamiento a un marco único de condiciones de desarrollo

En Perú no existe un marco único de condiciones/indicadores de desarrollo. Tomando la PNCTI como el documento de referencia para la cooperación no reembolsable, podemos determinar que:

##### — Vinculación formal

En lo formal, ningún donante ha tomado el marco que presenta la PNCTI para

alinear sus recursos de manera concreta. En el caso de la Comisión y España, éstos mencionan el documento en sus programaciones, aunque en el contenido no se encuentran aún elementos de alineamiento efectivo con la matriz propuesta. En el caso de Italia, el Acuerdo del FIP no presenta mención alguna a los objetivos de la PNCTI. Por último, Alemania es el cooperante europeo que mayor facilidad ha encontrado debido a su presencia histórica en el sector Agua, aunque no puede decirse que esto tenga relación alguna con un apoyo efectivo a la propuesta de la PNCTI. El resultado obtenido es que ningún donante europeo vincula su programación a un único Plan Nacional de Desarrollo, sino que cada uno articula su programación de manera bilateral en base a una «selección» de estrategias nacionales y/o sectoriales.

##### — Percepciones acerca de las Estrategias Nacionales

El Acuerdo Nacional ha sido nombrado por todos los entrevistados como un documento que «aunque con muchas imprecisiones, resulta de máxima relevancia estratégica a nivel nacional». Las críticas más repetidas a su contenido han sido la amplitud de las políticas y la falta de priorización entre ellas. Sin embargo, el clima de cambio de gobierno ha llevado frecuentemente a los donantes a expresar en las entrevistas que «resulta riesgoso apoyar un documento que quizás el propio Gobierno ignore

completamente». En conclusión, el Acuerdo Nacional es un instrumento de referencia para todos los cooperantes, pero su potencial como un único marco de condiciones para el alineamiento es bajo. La mayor preocupación detectada entre los funcionarios europeos es «la falta de correspondencia entre la planificación política y la planificación presupuestaria». Existe la percepción generalizada de que el Ministerio de Economía es quien fija los objetivos de desarrollo al momento de la realización de la Programación Plurianual. Por esto último, se comenta frecuentemente que no existe un criterio de priorización de objetivos de desarrollo ni una estrategia unificada para la lucha contra la pobreza. El diagnóstico a este respecto es que se percibe una falta de coordinación interinstitucional en el Estado peruano que quita incentivos a la cooperación para apoyar sistemáticamente los objetivos de desarrollo nacionales.

#### — Políticas sectoriales

Resultan en general más útiles a los donantes que los planes generales. La realidad muestra que «cada sector del gobierno posee su propia política de desarrollo», dificultando una coordinación nacional y dejando un campo propenso para los donantes para canalizar su ayuda según sus propias preferencias. Esto último, según los entrevistados y lo que hemos podido observar, adquiere mayor complejidad desde el hecho de que las propias instituciones

nacionales compiten entre sí por los recursos, accediendo a modalidades que desvirtúan la idea de un alineamiento real. Existen experiencias de alineamiento en sectores relacionados con derechos humanos, gobernabilidad, medio ambiente o agua. Además de ello, la labor de la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación han sido reiteradamente citados como referencias para el alineamiento por varios cooperantes europeos.

Como consecuencia de esto, hemos podido observar que los donantes europeos optan por la vía de negociar un acuerdo político bilateral muy general a nivel central y concretar acuerdos con diferentes instituciones nacionales de menor rango o descentralizadas sin vincular sus estrategias a un marco único.

#### — Percepciones acerca de la PNCTI

En este marco, la política de cooperación internacional de APCI surge como una propuesta orientada a convertirse en la herramienta de alineamiento y marco de condiciones para la cooperación internacional no reembolsable. Nuestro proceso de investigación se ha dado en el momento en que la política de cooperación promovida por APCI ha sido gestada y presentada a la comunidad de donantes. En la época que hemos desarrollado las entrevistas y primeras reuniones, el clima entre los donantes no era favorable. Los funcio-

narios europeos percibían con cierta reticencia a la política de cooperación de APCI. La observación más significativa la hemos encontrado en la expresión «es una política de Gobierno y no de Estado» (Taller de presentación PNCTI). Las dudas se presentan principalmente en su legalidad, en cuanto a la competencia de APCI, y su legitimidad, teniendo en cuenta su orientación política. También debemos recalcar que en medio de la campaña de APCI por impulsar la PNCTI, corrían simultáneamente rumores sobre el cierre y hasta la desaparición de la Agencia. Por esto, a pesar de un reconocimiento al esfuerzo técnico y el marco generado por la política y el Plan, los funcionarios entrevistados no han demostrado aún una aceptación plena de la PNCTI como un instrumento de alineamiento. Sin embargo, APCI ha realizado avances técnicos en cuanto a generación de información que no han pasado desapercibidos para la comunidad de donantes. El Informe de situación y tendencias realizado ha dado mayor respaldo al norte que plantea APCI para la cooperación internacional y su posicionamiento como marco de referencia.

En conclusión, actualmente no se hace referencia a una única estrategia de desarrollo con la cual vincular los programas de cooperación. El panorama es de dispersión y de alta discrecionalidad por parte de los donantes europeos a la hora de colocar los recursos. En relación

a la PNCTI como marco de referencia, su propuesta técnica ha adquirido una gradual aceptación, aunque son muy fuertes las dudas en cuanto a su respaldo legal e institucional.

#### RESULTADO 2. LOS DONANTES UTILIZAN LOS SISTEMAS REFORZADOS DE LOS PAÍSES

### III.4. *Compromiso 8*

Socios y donantes → Establecer marcos comúnmente convenidos para evaluar el desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales.

#### III.4.1. *Indicadores de la DP*

No se desarrollaron indicadores para este compromiso.

#### III.4.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Marcos de evaluación comúnmente convenidos

No hemos detectado en nuestro proceso de investigación marcos comúnmente convenidos para evaluar el desempeño y transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales.

### III.5. *Compromiso 9*

Socios y donantes → Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países.

#### III.5.1. *Indicadores de la DP*

No se han desarrollado indicadores para este compromiso.

#### III.5.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Integración de análisis de diagnóstico

Para el presente indicador, se entiende la integración de análisis de diagnóstico como la colaboración mutua y/o utilización de diagnósticos comunes al momento de analizar la situación general y/o particular de indicadores de desarrollo.

En nuestro proceso de investigación, no hemos tenido conocimiento de la integración de análisis de diagnóstico entre donantes europeos y el Gobierno peruano en ningún caso, al menos de manera institucionalizada. Si bien existe en ciertos casos el alineamiento de acciones basadas en diagnósticos nacionales, esto no conlleva el elemento de colaboración y trabajo conjunto que implica el indicador.

En el otro extremo, los análisis de diagnóstico realizados para colegar a las estrategias de cooperación de los donan-

tes europeos a nivel nacional son el resultado de acciones emprendidas unilateralmente por cada uno de ellos a través de iniciativas más o menos participativas con la sociedad civil.

En algunos casos existe una labor política conjunta a la hora de poner en común perspectivas que llevan a la priorización de intervenciones, como representan los Fondos de Canje de Deuda externa en los que participan representantes del país cooperante y el Gobierno Nacional (en los casos de Italia, España y Alemania). O en el caso de participación de representantes del gobierno en Foros de consulta de los cooperantes, como ha sucedido en el proceso de elaboración de la Estrategia de la Comisión Europea. También podemos citar casos aislados en los que los cooperantes realizan análisis de diagnóstico conjunto con niveles de gobierno descentralizados, en los que no sólo participa el Gobierno sino también la sociedad civil a través de procesos de trabajo participativos.

Como resultado, teniendo en cuenta las excepciones resaltadas, podemos decir en mención a este indicador que no hemos encontrado indicios de la existencia de análisis de diagnóstico compartidos en una relación de horizontalidad entre cooperantes y el Estado peruano.

Analizando el comportamiento de los donantes en sus procesos de cooperación, cada uno utiliza su propio sistema de evaluación de desempeño en base a información y metodología selecciona-



das en su propia programación. Nuevamente resulta complejo realizar, por la baja incidencia de la cooperación en el presupuesto y los altos niveles de descentralización, una conexión directa entre el avance del proceso de desarrollo integral o sectorial con las potencialidades de la cooperación. Un claro obstáculo para analizar el desempeño de la cooperación lo representa la ausencia de una clara distinción de sectores por parte del Estado peruano y las diferentes clasificaciones utilizadas por los donantes. A pesar de todo esto, la PNCTI implica un avance en la delimitación de los sectores sobre los cuales analizar el desempeño de la cooperación, complementado por el Plan Anual de CTI 2006 que identifica indicadores de impacto.

En conclusión, no existe aún un marco de análisis de evaluación de desempeño conjunto en el Perú. El avance del indicador depende, por un lado, del esfuerzo técnico por parte del Estado peruano para individualizar los indicadores de relevancia en los ámbitos geográficos prioritarios y, por otro lado, de una mayor predisposición por parte de los cooperantes hacia focalizar su ayuda en las prioridades establecidas por el socio.

### III.5.3. *Indicadores de situación europea*

- ISE Realización de diagnósticos y marcos de evaluación europeos

Las potencialidades del conjunto europeo se presentan en ambos sentidos y

cristalizan, por ejemplo, en la posibilidad —ya impulsada desde Bruselas— de realizar análisis de diagnósticos a nivel europeo de manera participativa con el Estado peruano. Sin embargo, durante las indagaciones no hemos encontrado indicios de análisis compartidos ni de la intención de realizarlos en el corto plazo. La indicación europea en la propuesta de una Programación Común Europea se orienta a la realización de análisis conjuntos con la participación del Estado socio, y esta situación no se da actualmente en el Perú.

Respecto a marcos de desempeño europeos, resulta un importante primer paso la Matriz de Cooperación de la Unión Europea. Ésta impulsa la posibilidad de generar un sistema de información conjunto para conocer el desempeño de la cooperación europea. Si bien resulta por el momento una instancia de puesta en común de ejecución, es clara su potencialidad como instrumento de análisis de desempeño de la cooperación europea. En el contexto del presente compromiso, su utilidad recae en la posible armonización con los sistemas nacionales que está generando APCI en la gestión de información sobre el avance de indicadores de desarrollo.

### III.6. *Compromiso 10*

Socios → Ejecutar análisis de diagnóstico sobre sistemas y procedimientos del país.
---

### III.6.1. *Indicadores de la DP*

No se han generado indicadores para este compromiso.

### III.6.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Ejecución de análisis de diagnóstico

El cambio de gobierno en el año 2006 implicó en Perú una serie de importantes acciones de revisión de la situación, en primer lugar, de los procedimientos presupuestarios. El proceso fue iniciado por el Ministerio de Economía y Finanzas y se realizó desde el Marco Teórico de la Gestión Presupuestaria por Resultados<sup>12</sup>. Este detallado diagnóstico identifica como problema principal el hecho de que el «proceso presupuestario actual no contribuye totalmente con la eficacia y calidad del gasto público en la medida en que no está orientado a la planificación, consecución y medición de resultados» (PpR: 2). En base a ese problema central, se ha realizado un diagnóstico nacional buscando dar respuesta a las preguntas: a) ¿Cómo se establecen las prioridades?, b) ¿Cómo se determinan las acciones?, c) ¿Se establecen mediciones para el seguimiento y evaluación?, d) ¿Cómo se asignan los fondos

disponibles?, e) ¿Cómo se articula o define el lenguaje presupuestario formal del Ministerio de Economía y Finanzas?

Este proceso concluyó principalmente con una serie de resultados relacionados a (Marco Implementación PpR: 8):

- Presupuestación no asociada a productos ni resultados;
- Presiones de gasto prevalecen sobre objetivos;
- Evaluaciones desconectadas de los procesos de toma de decisiones;
- Estilos gerenciales centrados en procedimientos antes que en resultados;
- Problemas de ineficacia e ineficiencia de la acción pública.

Por esto, expone como necesidades a afrontar:

- Reducir la inercia presupuestaria;
- Articular la planificación estratégica con la programación presupuestaria;
- Generar incentivos en el proceso presupuestario a una gestión eficaz;
- Desarrollar evaluaciones efectivas;
- Lograr que el presupuesto público sea una herramienta real de gestión que incida en la eficacia y eficiencia de la acción en cumplimiento de las funciones del Estado.

<sup>12</sup> Definida en el proceso como: «Conceptualización y metodología de presupuestación en la que cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento en la producción de bienes, provisión de servicios públicos y/o en sus resultados», Documento hacia una Gestión Presupuestaria por Resultados. [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe).

Estos avances son de considerable relevancia para el cumplimiento del presente compromiso. Según nuestros hallazgos, para complementar estos datos, los entrevistados han citado especialmente:

- Falta de correspondencia entre la Programación política y la Programación presupuestaria.
- Falta de gestión adecuada de la información para la toma de decisiones.
- Escasa formación técnica de los funcionarios públicos para la programación y gestión de los recursos.

En conclusión, los puntos resaltados por los cooperantes se corresponden con los citados por el MEF, agregando como elemento importante el nivel de formación de los funcionarios públicos.

### III.7. Compromiso 11

Socios → Emprender reformas para asegurar que sus sistemas, instituciones y procedimientos son efectivos, responsables y transparentes.

#### III.7.1. Indicadores de la DP

No se han generado indicadores en el marco de este compromiso.

#### III.7.2. Indicadores de elaboración propia

El fondo del presente compromiso implica análisis complejos. Nos limitaremos a la letra de la Declaración en cuanto a *Emprender reformas*. Para complementar, derivamos a una serie de análisis que creemos interesantes para contextualizar este proceso en su debido alcance y que citamos en la bibliografía<sup>13</sup>. Dicho esto, analizaremos el inicio de reformas por parte del Gobierno hacia la mejora de: a) El sistema de gestión presupuestaria; b) La promoción de la transparencia; y c) Los sistemas de inversión pública.

- IEP Reformas en la gestión presupuestaria e inversión pública

El proceso de reforma iniciado en el año 2006, sobre el diagnóstico citado, se inserta dentro de la corriente de Nueva Gerencia Pública o *New Public Management* y propone un cambio significativo en la presupuestación. Orienta el foco de atención hacia los resultados de la acción y la gerencia pública, poniendo como modelo las prácticas implementadas en países como Reino Unido, Chile o Nueva Zelanda (Plan de Implementación PpR: 3).

El Plan de reforma busca intervenir en varios segmentos y procesos del aparato

---

<sup>13</sup> Especialmente, L. Carranza, J. Chávez y J. Valderrama, «La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano».

to público, tomando al Presupuesto público como motor que impulsará los cambios necesarios en la gestión pública induciendo reformas en el desempeño de las instituciones del Estado. El Plan de reforma tiene como objetivo: «Lograr que el proceso presupuestario impulse y desarrolle una Gestión basada en Resultados en el Estado peruano» (Plan de Implementación PpR: 4). El Plan identifica como componentes que aportarán a ese logro: 1. Planificación y programación presupuestaria; 2. Normatividad para resultados; 3. Medición, Seguimiento y Evaluación; 4. Capacidad de Gestión Institucional; y 5. Rendición Social de Cuentas, Participación y Vigilancia. Este Plan de Acción ha sido elaborado estableciendo productos principales, etapas, instrumentos, estrategias de aplicación, acciones, mecanismos de evaluación y cronograma.

Un elemento aparte de esta reforma está representado por la promoción de los presupuestos participativos. En este sentido, se han realizado estudios de diagnóstico y programado intervenciones concretas hacia su implementación, lo que representa asimismo un avance hacia la participación y transparencia en la gestión presupuestaria<sup>14</sup>. A modo de

indicador, citamos como avance sustancial el establecimiento de seis resultados prioritarios para la Ley de Presupuesto Público 2008<sup>15</sup>: 1. Salud Materno-Neonatal; 2. Articulado Nutricional; 3. Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo; 4. Acceso de la Población a la Identidad; 5. Acceso a Servicios Sociales Básicos; y 6. Oportunidades de Mercado.

En virtud del inicio de este proceso y la existencia de avances concretos en el establecimiento de resultados prioritarios e indicadores de resultado, consideramos que el Gobierno peruano está avanzando en el cumplimiento de este compromiso.

En relación al Sistema de Inversión Pública, el Gobierno ha emprendido desde finales del año 2006 la reestructuración (15-12-2007) del Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>16</sup> (SNIP) creado en el año 2000. La reforma se ha orientado especialmente a la descentralización del sistema promoviendo la formulación y aprobación de proyectos a nivel descentralizado. En virtud de esta reforma, consideramos que el Gobierno peruano ha iniciado esfuerzos por aumentar la efectividad de su Sistema de Inversión Pública.

---

<sup>14</sup> Mayor información en *El Presupuesto Participativo en el Perú: Lecciones aprendidas y desafíos*.

<sup>15</sup> Exposición de motivos Ley de Presupuesto 2008.

<sup>16</sup> Sistema administrativo del Estado que certifica la calidad de los proyectos de inversión pública, a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe).

### III.8. Compromiso 13

Donantes → Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales. Cuando no sea viable, tomar medidas para reforzarlos.

#### III.8.1. Indicadores de la DP

- IDP Uso de los Sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas Nacionales

Está representado por el porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los Sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas Nacionales (SGFP) en aquellos países que poseen «a. Aceptada calificación de adherencia a buenas prácticas; b. Un programa de reformas en

curso hacia las buenas prácticas. El Uso de los SGFP implica que: 1. Los fondos de la cooperación internacional se administran acorde a los procedimientos presupuestarios nacionales (autorización, aprobación y pago) tal como están establecidos en la legislación general y son aplicados por el Gobierno. 2. Los fondos de la cooperación internacional se reportan acorde a los mecanismos financieros de rendición nacionales. 3. Los fondos de la cooperación internacional son auditados de acuerdo a los procedimientos de auditoría nacional» (CAD Encuesta de Monitoreo, Anexo Definiciones, 2006).

Según el Sistema de Monitoreo de la Declaración de París, los resultados de este indicador en el Perú son los siguientes (CAD, 2007: tabla 3):

CUADRO 11. *Uso de Sistemas de Gestión (%)*

Cooperante	Uso del Proc. Presupuesto Nacional	Uso de Sistema de Rendición Nacional	Uso de Sistema de Auditoría Nacional	Línea de Base
Alemania	64	64	64	63
Comisión Europea	40,4	0	19,1	25
España	60	0	0	20
Finlandia	0	0	0	0
Bélgica	50	50	0	30
Suecia	0	0	0	0
Unión Europea	53,7	26,5	36	39
Donantes en Perú	48,7	38	42,7	43

Fuente: CAD, 2007.

El Informe de Monitoreo afirma que la distribución entre los componentes denota la propensión a confiar más en los

sistemas de ejecución presupuestaria del Estado Peruano que en sus sistemas de Rendición y Auditoría (CAD, 2007: 2).

Como causas de esta situación, el Informe nombra dos principales: a) El presupuesto no refleja los recursos provenientes de la CNR; b) Los recursos se concentran en zonas donde la presencia del gobierno es limitada. Finalmente, adhiere a la idea que existen avances en términos de alineamiento que no se encuentran reflejados en las estadísticas.

Del cuadro se observa que Alemania es el cooperante europeo que mayor uso hace de los Sistemas de Gestión Nacionales (según la información del CAD). Sin embargo, se debe recalcar el contraste de este dato con la escasa ayuda reflejada en el presupuesto reportada en la misma encuesta (véase Compromiso 1). En una segunda línea se ubican Bélgica, la Comisión Europea y España. En último lugar, Suecia con un 0%. La suma de los montos reportados y aquellos que hacen uso de los sistemas nacionales otorga un promedio del 39% al conjunto europeo que ha participado de esta encuesta. Este porcentaje ubica al conjunto europeo monitoreado por debajo del promedio del total de donantes por 4 puntos. En cuanto a la distribución entre componentes, se repite la predominancia del uso de los sistemas presupuestarios nacionales sobre aquellos de rendición, con un uso intermedio de los sistemas de auditorías nacionales.

- IDP Uso de los Sistemas de Aprovevisionamiento Nacionales

Según la definición del Sistema de Monitoreo, se considera Uso de Sistemas de

Aprovevisionamiento Nacionales cuando «los fondos de los proyectos y programas se gestionan de acuerdo a los procedimientos nacionales, según los procedimientos de la legislación general y son aplicados por el gobierno» (Encuesta). El indicador mide el porcentaje de ayuda al sector gubernamental que utiliza los sistemas de proveccionamiento nacionales. El cuadro 12 incluye los resultados sobre Uso de Sistemas de Aproveccionamiento Nacionales. Como resultado, el 44% de los recursos destinados al sector gubernamental en Perú se canalizan por los sistemas de proveccionamiento nacionales.

Estos datos arrojan como resultado que el 40% de los recursos europeos de cooperación al desarrollo utilizan los Sistemas de Aproveccionamiento Nacionales.

**CUADRO 12. *Uso de los Sistemas de Aproveccionamiento Nacionales***

Donante	% Uso de los Sistemas de Aproveccionamiento
Alemania	45
Comisión Europea	39
España	3
Finlandia	0
Bélgica	63
Suecia	8
Unión Europea	40
Promedio donantes	44

Fuente: CAD, 2007.

### III.8.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Percepciones sobre el uso de sistemas nacionales

Durante nuestro proceso de investigación hemos encuestado a funcionarios de la cooperación europea buscando conocer sus opiniones acerca de la utilización de los sistemas nacionales.

El punto sobresaliente en esta búsqueda ha sido la disconformidad generalizada para con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Al respecto, se alegó reiteradamente que «representa más un obstáculo, dada la enorme cantidad de requisitos (...) no aplicables a los proyectos de cooperación». Sumado a esto, los entrevistados han citado que «en muchos casos son las propias instituciones socias las que nos piden evitar los sistemas nacionales para evitar problemas de burocracia interna». Esto nos ha llevado a concluir que mientras el SNIP no se flexibilice, resulta difícil que se registren los proyectos de CNR.

En segundo lugar, el proceso reveló como percepción casi unánime la consideración de que si bien los sistemas nacionales estaban mejorando, «la mayoría de los proyectos son regionales o locales y las capacidades técnicas descentralizadas no reúnen las condiciones para la gestión de los recursos». Las razones más citadas se refieren a la burocracia

existente para la gestión de los fondos, falta de confianza en los niveles de capacitación de los funcionarios nacionales y la excesiva centralización administrativa.

- IEP Percepciones acerca de los sistemas de aprovisionamiento

Durante nuestras indagaciones, hemos dado con posiciones altamente desfavorables sobre el uso de los sistemas nacionales de aprovisionamiento. Los argumentos se relacionan principalmente a temores de corrupción y una difundida idea acerca de la ineficiencia de los procedimientos nacionales. Esta desconfianza se vio aumentada en una coyuntura surgida a inicios del año 2006, cuando se dieron profundas crisis nacionales en los procedimientos de contratación pública. El problema se dio en ocasión de una gran licitación nacional de vehículos para la policía que desencadenó una crisis política e institucional<sup>17</sup>. Esta crisis desembocó en el despido de funcionarios, la renuncia de la Ministra del Interior, la suspensión y revisión de otros grandes procesos de licitación y, finalmente, en la tercerización de procedimientos públicos de contrataciones en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta coyuntura acentuó las reservas de los funcionarios entrevistados y, en cierta forma, presenta un escollo real al proceso de alineamiento. La crisis minó una vez más la confianza —no sólo de la cooperación, sino de la sociedad en gene-

---

<sup>17</sup> Véase *El Comercio*, 16 de febrero de 2007. Nota de tapa.

ral— en los sistemas nacionales de aprovisionamiento.

En consecuencia, se verifica una gran reticencia entre los donantes a la hipótesis de abandonar sistemas de aprovisionamiento propio en el corto plazo.

### III.9. *Compromiso 14*

Donantes → Evitar la creación de estructuras para la administración cotidiana y puesta en práctica de programas y proyectos.

#### III.9.1. *Indicadores de la DP*

- IDP Unidades Paralelas de Implementación Europeas

Se define «Estructura de Administración» como aquella designada para apoyar programas o proyectos de los donantes. Las estructuras paralelas son aquellas creadas fuera de la estructura existente de la Agencia, y/o que dupli-

CUADRO 13. *Estructuras paralelas según Encuesta de Monitoreo*

Cooperante	PIU
Bélgica	8
Comisión Europea	4
Finlandia	0
Alemania	0
España	29
Suecia	0
Total UE	41
Total Perú	55

Fuente: CAD, 2007.

can funciones o capacidades de los Ministerios (CAD, 2006c).

La primera mención que cabe realizar es que la Unión Europea concentra el 75% de las PIU activas según la Encuesta de Monitoreo, frente al aproximado 35% de su aporte al total.

#### III.9.2. *Indicadores de elaboración propia*

Entendemos que resulta suficiente el indicador generado por la Declaración, en base a la especificidad del compromiso. En el próximo título expondremos algunas de las percepciones halladas entre funcionarios de la cooperación europea.

### III.10. *Compromiso 15*

Donantes → Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales.

#### III.10.1. *Indicadores de la DP*

No se han definido indicadores.

#### III.10.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Existencia de marcos de evaluación de sistemas nacionales

No hemos registrado la existencia de marcos de evaluación de desempeño



de los sistemas nacionales entre los cooperantes europeos.

**RESULTADO 3. LOS PAÍSES SOCIOS REFUERZAN SU CAPACIDAD DE DESARROLLO CON EL APOYO DE DONANTES**

**III.11. Compromiso 16**

Socios → Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo y proseguir su puesta en práctica.

**III.11.1. Indicadores de la DP**

No se desarrollaron indicadores para este compromiso.

**III.11.2. Indicadores de elaboración propia**

- IEP Integrar objetivos de desarrollo de las capacidades en las END

El Sistema de Monitoreo entiende al desarrollo de capacidades como «El proceso por el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto despliegan, refuerzan, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo» (CAD, 2006c: 9). Complementen-

tando esta definición, citamos la brindada por el PNUD (2003: 8) que define a las capacidades como la «habilidad de las personas, individuos o instituciones para identificar sus necesidades de desarrollo, definir objetivos y resolver sus problemas de una manera sostenible».

El indicador se relaciona con la forma en la que los donantes pueden aportar al desarrollo de capacidades en el Perú. Este proceso puede tener como destinatarios a las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto. Entendiendo que tal abanico de destinatarios diluye las posibilidades de monitoreo, enfocaremos este indicador en el desarrollo de capacidades del sector público. Siguiendo la lógica de la definición, esto implica individualizar acciones que aporten directamente a la mejora de la *performance* de los actores estatales en la identificación de necesidades, generación de políticas y marcos regulatorios y provisión de bienes y servicios básicos que impulsen el proceso de desarrollo de una manera sostenible.

A continuación, presentamos la asignación de CNR según los Objetivos de desarrollo de capacidades identificados dentro de la Matriz propuesta por la PNCTI<sup>18</sup>, especialmente en sus Objetivos específicos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Existen otros tipos de estrategias de desarrollo de capacidades, como el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y Asistencia Técnica para los Gobiernos Regionales y Locales, Programas Educativos, etc. Sin embargo, creemos apropiado enfocarnos en la PNCTI.

<sup>19</sup> El cuadro completo de los Objetivos específicos se incluye como anexo en el capítulo IV. También se han establecido demandas puntuales de cada sector tal cual se detalla en el Plan para la Cooperación Internacional, anexo b.

**CUADRO 14. *Objetivos de Desarrollo de Capacidades en la PNCTI***

<p>ODE 4. Lograr un Estado democrático, eficiente y transparente</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar las capacidades técnicas y de gestión del sector público.</li><li>• Erradicar la corrupción de la administración pública y promover la ética y transparencia.</li><li>• Reformar la administración pública para garantizar un Estado eficiente.</li></ul> <p>ODE 5. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos mediante el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo.</li><li>• Fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial.</li><li>• Promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país.</li></ul> <p>ODE 6. Apoyar el proceso de descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales.</li><li>• Fomentar el desarrollo de políticas coordinadas entre los niveles central, regional y local.</li><li>• Culminar el proceso de transferencia de competencias, recursos y funciones a los gobiernos regionales y locales.</li></ul> <p>ODE 7. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar la gestión y descentralización del sistema educativo.</li><li>• Elevar la calidad de la enseñanza docente.</li></ul> <p>ODE 8. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer las capacidades del personal que presta servicios de salud.</li><li>• Ampliar y descentralizar los servicios de salud, especialmente la salud de los pueblos indígenas.</li><li>• Fortalecer los programas de salud pública y el aseguramiento universal.</li><li>• Desarrollar una estrategia sanitaria de salud sexual y reproductiva.</li></ul> <p>ODE 10. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Descentralizar y fortalecer las capacidades de gestión ambiental a nivel nacional, regional y local.</li></ul> <p>ODE 12. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar un sistema comercial abierto y no discriminatorio basado en reglas predecibles.</li><li>• Contar con un marco legal que facilite y agilice el comercio exterior.</li><li>• Fortalecer las capacidades de negociación en función de nuestros intereses nacionales.</li><li>• Establecer una estrategia integral de promoción comercial y de búsqueda de nuevos mercados.</li></ul>
--

Fuente: PNCTI, 2006.

En virtud de haber establecido estos objetivos entendemos que el Perú cumple aceptablemente este compromiso frente a la cooperación no reembolsable. Sin embargo, consideramos que restan especificaciones que puedan operativizar estas disposiciones.

### III.12. *Compromiso 17*

Donantes → Alinear y armonizar su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios y utilizar de manera eficaz las capacidades existentes.

#### III.12.1. *Indicadores de la DP*

- IDP Desarrollo de capacidades coordinado

Considerando el Sistema de Monitoreo, el valor del indicador proviene de la relación entre cooperación técnica coordinada y coordinación técnica total brindada. La Encuesta conceptualiza como coordinada a la cooperación técnica que cumple los siguientes cuatro requisitos (Encuesta de Monitoreo: Definiciones y Pautas):

- Los programas de desarrollo de capacidades respaldan las estrategias de desarrollo nacionales de los socios.

- El país socio ejerce un eficaz liderazgo sobre el programa de desarrollo de capacidades respaldado por los donantes. Esto implica la comunicación con claridad de los objetivos por parte de los responsables ejecutivos del país.
- Los donantes integran su apoyo dentro de programas dirigidos por los países para reforzar el desarrollo de capacidades.
- Si hay más de un donante implicado, se han implantado acuerdos para coordinar las aportaciones de los donantes. Esto incluye, por ejemplo, acuerdos para la puesta en común de asistencia técnica.

Según relata el comentario del coordinador nacional de la encuesta (APCI, 2006c), ha resultado complejo el criterio para incluir programas en este indicador. Por ello, resalta que se han seguido

CUADRO 15. *Cooperación técnica coordinada en Perú*

Cooperante	% CT Coordinada
Alemania	68
Bélgica	29
Comisión Europea	0
España	0
Finlandia	0
Suecia	4
UE <sup>20</sup>	8
Promedio Perú	5

Fuente: CAD, 2007.

<sup>20</sup> Alude al porcentaje sobre la suma de los montos de CT coordinada/CT total de los cooperantes europeos.

CUADRO 16. Asignación de CNR europea según objetivos de DC de la PNCTI

Objetivo de Desarrollo Específico	CE	Alem.	Esp.	Italia	UE
ODE 4. Lograr un Estado democrático, eficiente y transparente					
Capacidades técnicas y de gestión del sector público	1,1	0,6	10,1	1,4	1,9
Erradicar la corrupción de la administración pública y promover la ética y transparencia	0,2	1,2	0	0	0,4
Reformar la administración pública para garantizar un Estado eficiente	0	0,6	0,8	1,4	0,5
ODE 5. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz					
Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo	1,6	0,5	2,26	0	1
Funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial	5,3	0,6	0	0	2,1
Sistema nacional de seguridad ciudadana	0	0	0	0	0
ODE 6. Apoyar el proceso de descentralización					
Capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales	13	9,8	4	0	8
Desarrollo de políticas coordinadas entre los niveles central, regional y local	8	0,1	0	0	2,9
Transferencia de competencias, recursos y funciones a los gobiernos regionales y locales	2	0	0	0	0,7
ODE 7. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad					
Gestión y descentralización del sistema educativo	0	0,1	1,3	0	0,2
Calidad de la enseñanza docente	0,2	0,7	0	1	0,4
ODE 8. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida saludable					
Capacidades del personal que presta servicios de salud	0,8	0	0	0	0,3
Ampliar y descentralizar los servicios de salud	1,8	1,4	4,6	1,2	1,7
Programas de salud pública y el aseguramiento universal	0,2	0	0,6	0	0,1
Estrategia sanitaria de salud sexual y reproductiva	0,3	0,2	0	0	0,2
ODE 10. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente					
Descentralizar y fortalecer las capacidades de gestión ambiental	1	2	0,3	0	1
ODE 12. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial					
Sistema comercial abierto y no discriminatorio basado en reglas predecibles	6,8	0	0	0	2,4
Marco legal que facilite y agilice el comercio exterior	3,5	0,3	0	0	1,3
Capacidades de negociación en función a intereses nacionales	3,9	0	4	0	1,8
Estrategia integral de promoción comercial y de nuevos mercados	5,5	1	0	0	2,3
Aporte a Desarrollo de Capacidades de cada donante	55,2	19,1	27,96	5	
Total aporte al conjunto europeo <sup>21</sup>	20	5,5	3	0,7	29,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos MCUE, 2006 y FIP, 2006.

<sup>21</sup> Tomando la siguiente distribución: CE, 36%; Alemania, 29%; España, 11% e Italia, 14%.

los siguientes lineamientos: a) Toda la cooperación técnica es desarrollo de capacidades; b) Se incluyen tanto proyectos como programas; c) Sólo se incluyen los programas o proyectos con participación de varios donantes; d) Podrían incluirse los proyectos fuera del gobierno, con sector privado, ONG y comunidades (APCI, 2006: Comentarios cualitativos).

Como resultado de la encuesta, sólo el 5% del total de la cooperación técnica es coordinada con el Gobierno. En relación a la línea de base para el Seguimiento de la Declaración, establecida en un 27%, el promedio del 5% del Perú es considerablemente bajo. Según declaran los donantes en la encuesta, sobresale Alemania con un 68% de programas coordinados, seguidos por Bélgica con casi un 30%. El promedio de la UE según estos datos es del 8% de programas coordinados.

### III.12.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Alineamiento con la Estrategia de desarrollo de capacidades del socio

Según los estudios del Comité de Asistencia para el Desarrollo (2006c: 9), el

concepto de cooperación hacia el desarrollo de capacidades *difiere completamente del de cooperación técnica*. Por ello, resulta útil complementar los resultados de la Encuesta con los programas europeos en relación a los Objetivos específicos de la PNCTI (5.2.9.2.a).

#### — Cooperación no reembolsable comunitaria

Atendiendo al porcentaje de los recursos al 2006, la cooperación comunitaria es la que más aporta entre los cooperantes europeos con un 55% de sus recursos de CNR. La mayor porción se destina a objetivos específicos destinados al desarrollo de capacidades dentro del ODE *Apoyar el proceso de descentralización, focalizando en el Fortalecimiento de capacidades de formulación y Gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales* y fomentar el *Desarrollo de políticas coordinadas entre los niveles central, regional y local*, con un 20% de los recursos. En consecuencia, consideramos que la asignación de los recursos financieros de la cooperación comunitaria con los Objetivos Específicos de Desarrollo de Capacidades de la PNCTI al 2006 es muy elevado, en tanto implica más del 50% de la CNR comunitaria<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Las calificaciones son sólo indicativas ya que no se cuenta con un marco de monitoreo predeterminado en relación a las prioridades de la PNCTI. Tomamos como asignación baja: 0-10%; media 10-25%; elevada 25-50%; muy elevada +50%.

— Cooperación no reembolsable española

La cooperación española<sup>23</sup> alinea con los objetivos específicos del desarrollo de capacidades el 28% del total de sus recursos de CNR. El mayor porcentaje de los recursos se dirige a *Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión del sector público*, implicando el 10%. En un segundo orden se destinan porcentajes casi idénticos al *Fortalecimiento de capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales*, al *Fortalecimiento de capacidad de negociación y a Ampliar y descentralizar servicios de salud*. En virtud de la asignación, los objetivos específicos de desarrollo de capacidades de la PNCTI consideramos que el nivel de asignación es medio-elevado en cuanto implica más del 25% de los recursos totales de la CNR española.

— Cooperación no reembolsable alemana

En virtud de la asignación que hemos analizado, el 19%<sup>24</sup> de los recursos de CNR alemana se dirige a los objetivos específicos de desarrollo de capacidades que hemos detectado. Se destacan los recursos dirigidos al *Fortalecimiento de capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales* con un 10%.

— Cooperación no reembolsable italiana (FIP)

Habiendo asignado los recursos movilizados en proyectos dentro del FIP<sup>25</sup>, resulta que el 5% de éstos se vinculan a lo que hemos conceptualizado como Desarrollo de Capacidades del Sector Estatal de la PNCTI<sup>26</sup>. Dentro del 5% contabi-

<sup>23</sup> No incluye la cooperación descentralizada ni canalizada por Organismos No Gubernamentales.

<sup>24</sup> Resaltamos en este caso particular que existen mayores posibilidades de perder información de recursos destinados al Desarrollo de Capacidades por la falta de especificidad en la PNCTI dentro de los ODE *Promoción del acceso al agua potable, saneamiento, infraestructura y servicios y Conservar el medio ambiente y proteger los recursos naturales*, principales destinos de la CNR alemana.

<sup>25</sup> La asignación se hizo relacionando el monto total de cada proyecto a un solo objetivo específico, pudiendo existir pérdidas de información en tanto pueden existir componentes relacionados a los objetivos específicos que analizamos dentro de cada proyecto. Sin embargo, estimamos que las conclusiones poseen un aceptable grado de correspondencia con la realidad en vistas a los objetivos del Acuerdo de Canje de Deuda que crea el FIP.

<sup>26</sup> Dentro de las áreas «grises» de la asignación se encuentran tres objetivos muy atendidos por la cooperación italiana, relacionados a *Infraestructura educativa, Acceso al agua potable, infraestructura y servicios y Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*, sin embargo, la PNCTI no individualiza prioridades de Desarrollo de Capacidades con respecto a estos objetivos ni la información disponible del FIP desagrega componentes que puedan dar más detalle a la distribución.

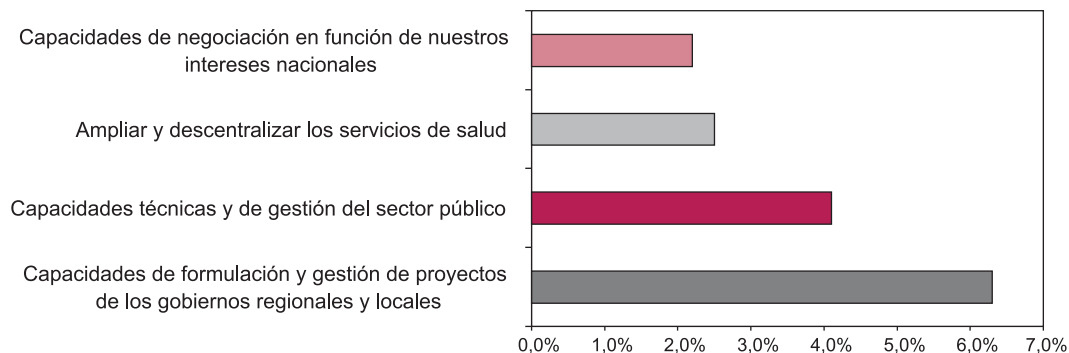
lizado, los mayores porcentajes se distribuyen en similares asignaciones a los objetivos específicos *Desarrollar las capacidades técnicas y de gestión del sector público, Reforma de la Administración Pública y Ampliar y Descentralizar los servicios de salud.*

En base a las prioridades de los objetivos específicos de la PNCTI, entendemos que la asignación de recursos para el desarrollo de capacidades es baja. En relación a la distribución en términos de alineamiento, consideramos que no existen indicios suficientes que hagan predominar algún área de desarrollo de capacidades.

— Cooperación no reembolsable europea

Del cuadro 16 concluimos que de aproximadamente el 70% de recursos de CNR asignados, el 29,2% se dirige a la promoción de los objetivos de desarrollo de capacidades del sector estatal según la matriz de la PNCTI. El mayor aporte dentro de la UE resulta la Comisión Europea con el 20% de los recursos totales. En términos de distribución en base a los objetivos específicos identificados de la PNCTI nos resulta el siguiente consolidado europeo:

GRÁFICO 6. *Objetivos Específicos de Desarrollo de Capacidades más atendidos por la UE*



Fuente: Elaboración propia en base a datos MCUE y FIP.

El gráfico 6 tiene en cuenta los objetivos que reciben más del 2% del total de recursos de CNR europea. El objetivo que mayor asignación de recursos recibe es *Fortalecer las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los go-*

*biernos regionales y locales*, dentro del ODE Descentralización, seguido por el relacionado al *Desarrollo de capacidades técnicas y de gestión del sector público*. Diremos por lo tanto que estos dos objetivos específicos son los que

tienen el mayor nivel de alineamiento de la cooperación europea en su conjunto.

- IEP Armonizar su apoyo en base a la estrategia de desarrollo de capacidades del socio

Ésta resulta la primera mención directa al seguimiento del proceso de armonización promovido por la Declaración de París. Nos ocuparemos de este proceso en el próximo capítulo. En el presente punto, nos limitaremos a la información recogida en la Encuesta de Monitoreo en la que figuran los Programas Armonizados que cumplen los requisitos que hemos citado en el indicador.

Según la información recogida en la Encuesta (APCI, 2006c), existen dos programas de desarrollo de capacidades dirigidos al sector estatal, alineados con las estrategias nacionales, armonizados entre donantes y coordinados por el gobierno peruano en los que participan cooperantes europeos:

- *Apoyo a la Defensoría del Pueblo*: En este programa tiene lugar una actuación conjunta por parte de seis donantes<sup>27</sup> entre los que participan Bélgica, Suecia (ASDI) y España (AECI). La armonización se ha profundizado al punto de implementar un manual de procedimientos comunes y la mo-

dalidad Canasta de Fondos. El esfuerzo de coordinación ha sido calificado como *notable* por el Gobierno peruano (APCI, 2006c).

- *Gestión Local de Programas de Educación Básica de Calidad en Áreas Geográficas Seleccionadas*: Se trata de un programa de apoyo al Consejo Nacional de Educación. El proceso de armonización ha implicado: colaboración en el diseño del proyecto, financiación, monitoreo y evaluación conjunta. En este programa participa la cooperación alemana (GTZ)<sup>28</sup>.

Si bien varios donantes europeos participan junto a otras agencias de cooperación en programas específicos de desarrollo de capacidades, no existen programas armonizados entre cooperantes europeos. A pesar de que ésta no es una necesidad ni una indicación específica dada en el marco del Proceso de Coordinación Intraeuropea, puede verse cierta concentración de recursos europeos en algunos objetivos específicos de desarrollo de capacidades de la PNCTI. Esto se da, principalmente, en el caso del *Fortalecimiento de las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales*. En segundo lugar, resulta necesario destacar que tanto la cooperación comunitaria como la cooperación alemana destinan recursos al objetivo específico *Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos mediante el fortale-*

<sup>27</sup> Bélgica, ASDI, ACDI, COSUDE, AECI y USAID.

<sup>28</sup> Conjuntamente con Estados Unidos (USAID) y Canadá (ACDI).



*cimiento de la Defensoría del Pueblo* que no forman parte del proceso de armonización expuesto en esta Institución. Éste es un ejemplo de potenciales oportunidades de armonización intraeuropea.

Por esto, podemos concluir que la armonización existente hacia el desarrollo de capacidades es muy baja.

**RESULTADO 4. REFORZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS**

Los compromisos del Estado socio en el marco del resultado exceden a los objetivos de análisis del presente trabajo al tratarse de un país no dependiente de la ayuda. Al respecto, citamos como principal reforma iniciada la vinculada a la mejora de la gestión presupuestaria, descrita en el compromiso 11.

**III.13. Compromiso 21**

Donantes → Proporcionar compromisos indicativos dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno.

**III.13.1. Indicadores de la DP**

- IDP Capacidad de predicción dentro del ejercicio

El indicador busca medir la diferencia entre la ayuda programada y la que se ha desembolsado y reflejado efectivamente en los sistemas contables nacionales. Se calcula sobre la base de la relación entre la AOD efectivamente desembolsada y la AOD planificada para ese año fiscal (CAD, 2006b).

**CUADRO 17. Porcentaje de desembolsos de donantes europeos en 2005**

Cooperante	Ayuda programada (mill USD)	Ayuda desembolsada (mill USD)	%
Alemania	40	50	125
Comisión Europea	49	47	96
España	30	30	100
Finlandia	3	3	100
Bélgica	11	8	72
Suecia	2	1	50
UE Total	135	139	103
UE Promedio			90
Total Donantes	440	429	98

Fuente: Elaboración propia en base a datos MCUE y FIP.

Siguiendo la información difundida por el CAD y dada la fuerte carencia de registros, se presenta en el cuadro 17 la información brindada por los donantes.

El porcentaje más elevado lo representa la cooperación alemana, bajo el impulso de sus exitosas relaciones con el nuevo gobierno, sostenidas en la coincidencia de sus prioridades con las demandas nacionales: agua y saneamiento. En la línea de la completa ejecución están España y Finlandia, seguidos con un 4% de recursos no ejecutados por la Comisión Europea. El caso de Suecia es el más bajo, habiendo ejecutado sólo el 50% de los recursos.

El conjunto europeo y el promedio de sus desembolsos resultan favorecidos por la suma de recursos de Alemania, país de gran influencia en el conjunto. Virtualmente, si éste se hubiera ejecutado en un 100%, el total europeo sería del 93% y el promedio europeo baja al 86%.

Entendemos, sin embargo, que aquí se vuelve a poner de manifiesto el bajo grado de registro nacional de los recursos de la ayuda. Por ello creemos que su utilidad real desde el punto de vista estadístico es baja.

Según los comentarios del Informe sobre Perú, frente a este cuadro, se presentan tres desafíos tanto para donantes como para el Estado peruano (CAD, 2007: 3):

- Mayor realismo en las predicciones y tiempo de ejecución de los desembolsos.
- Mejorar los mecanismos por los cuales los donantes notifican sus desembolsos al socio.
- Aumentar el alcance de los registros nacionales sobre los desembolsos.

### III.14. *Compromiso 22*

Donantes → Confiar en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del gobierno socio.

Remitimos al análisis del Compromiso 13, apartado III.8.

#### RESULTADO 5. REFORZAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE APROVISIONAMIENTO

No se realizan análisis sobre algunos compromisos de este resultado, por entender que se trata de un país no dependiente de ayuda y no considerarlo un factor de relevancia para el presente. Remitimos al análisis del Compromiso 13, apartado III.8.

### III.15. *Compromiso 29*

Donantes → Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

### III.15.1. *Indicadores de la DP*

No se desarrollaron indicadores para este compromiso.

### III.15.2. *Indicadores de elaboración propia*

No se desarrollan otros indicadores.

### III.15.3. *Indicadores de situación europea*

- ISE Utilización de enfoques comunes por los donantes europeos

El compromiso refiere a la búsqueda de procedimientos armonizados en el caso de que los sistemas nacionales sean poco utilizados por los donantes. Éste es el caso del Perú. Las razones son variadas y refieren no sólo a la falta de confianza de los donantes, sino también a la baja capacidad descentralizada del Estado peruano para gestionar la ayuda. Aplicando el compromiso al proceso de coordinación intraeuropea, hemos identificado la directiva de *Conseguir una armonización progresiva de los procedimientos, en particular en lo que respecta a la forma de las normas financieras, los acuerdos y los procedimientos de ejecución de los programas. Y la realización de acuerdos formales que fijen instrumentos comunes* (véanse Variables Europeas: cap. 2, págs. 17 y ss.).

La única referencia que haremos en este momento —continuaremos en el

próximo capítulo— es que no existen en el Perú iniciativas de alcance europeo hacia la armonización interna de procedimientos.

RESULTADO 6. AYUDA DESLIGADA: OBTENER MÁS VALOR PARA EL DINERO

### III.16. *Compromiso 30*

Donantes → Mantener esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, siguiendo Recomendaciones del CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados.
---

#### III.16.1. *Indicadores de la DP*

- IDP Ayuda desligada

Se representa a través del porcentaje de AOD desligada sobre la AOD programada total. El Informe del CAD cita un 63% de ayuda desligada en el Perú, sobre la evaluación del 37% de los recursos. En este aspecto, el índice revela un alto porcentaje, aunque también la falta de datos sobre este concepto.

#### III.16.2. *Indicadores de elaboración propia*

Siendo un indicador orientado a países menos dependientes y la baja disponibilidad de datos, no se desarrollarán indicadores adicionales.

## 6. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: ARMONIZACIÓN

### I. INTRODUCCIÓN

El término Armonización ha sido difundido principalmente por el desarrollo de recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), tomando alcance global con la Declaración de Roma sobre Armonización (2003).

El significado del término no es unívoco. La Declaración de Roma refiere a *Armonización* en el sentido más genérico del término y con un alcance holístico, significando mayor *armonía* de la relación donantes-socio en el proceso de cooperación al desarrollo. El contenido que se da al concepto refiere tanto a la relación entre donantes como a la interacción donante-socio. En términos de la Declaración de París, estos elementos se encuentran dispersos en los conceptos de Apropiación, Alineamiento, Mutua Responsabilidad y Gestión por Resultados.

La Declaración de París ha avanzado en la delimitación del término, colocándolo predominantemente en el ámbito de la relación entre donantes. Es así que sus

indicadores de monitoreo se dirigen principalmente a tres tipos de acciones: 1. Coordinación de estrategias; 2. Puesta en común de información; y 3. Procedimientos y actividades comunes (misiones, informes, programas, etc.). Éste es el sentido que la Declaración de París otorga al término y será el marco conceptual del análisis. Lo llamaremos, siguiendo a De Renzio (2005: 11), *armonización en sentido estricto*.

Si bien la armonización en sentido estricto no es un proceso aislado de las conductas del socio, éste se presenta como el campo de mayor potencialidad para la coordinación entre donantes europeos. Por ello nos ocuparemos, como en capítulos anteriores, de la aplicación de los compromisos dentro del ámbito de armonización planteado por la Declaración de París por parte de la cooperación europea en Perú. Pero además, buscaremos analizar las particularidades que este proceso ha tomado desde el Consenso Europeo sobre Desarrollo, alcanzando su máximo exponente en la propuesta del Código de Conducta.

### II. MARCO SEGÚN LA DECLARACIÓN DE PARÍS

LAS ACCIONES DE LOS DONANTES SON MÁS ARMONIZADAS, TRANSPARENTES Y COLECTIVAMENTE EFICACES	
Compromisos Socios	Compromisos Donantes
Resultado 1. Los Donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos	
	31. Poner en práctica los planes de acción producto del Foro de Alto Nivel de Roma.

Compromisos Socios	Compromisos Donantes
	32. Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes de planificación, financiamiento, desembolso, supervisión, evaluación, comunes a escala nacional e informar al gobierno sobre sus actividades y los flujos de ayuda.
	33. Trabajar conjuntamente para la disminución de misiones de campo y análisis de diagnóstico duplicadas y separadas.
Resultado 2. División del trabajo más eficaz a través de la complementariedad	
34. Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.	35. Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.
	36. Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.
Resultado 3. Incentivos para conductas orientadas a cooperación	
37. Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos para que directivos y personal trabajen hacia la armonización, alineación y resultados.	
Resultado 4. Suministrar una ayuda eficaz a los Estados frágiles	
38. Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad.	39. Armonizar sus actividades.
40. Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.	41. Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales o si no fuera posible, utilizar al máximo los sistemas del país en cualquier nivel.
42. Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.	43. Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
	44. Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda.

Compromisos Socios	Compromisos Donantes
Resultado 5. Enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales	
45. Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos.	
46. Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.	

### III. ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS

#### RESULTADO 1. LOS DONANTES IMPLEMENTAN DISPOSICIONES COMUNES Y SIMPLIFICAN PROCEDIMIENTOS

#### III.1. *Compromiso 31*

Donantes → Poner en práctica los planes de acción producto del Foro de Alto Nivel de Roma.

##### III.1.1. *Indicadores de la DP*

No se desarrollaron indicadores para este compromiso.

##### III.1.2. *Indicadores de elaboración propia*

La Declaración de Roma resulta amplia y poco concisa en el establecimiento de prioridades. Como comentamos en la introducción, esta Declaración difunde el concepto amplio de armonización, incluyendo conductas de ambas partes con respecto a numerosas prácticas. Sólo con la intención de incorporar los mandatos de esta Declaración para los donantes, citamos los compromisos de

mayor relevancia que de ella han emergido:

- Armonizar las políticas, procedimientos y prácticas operacionales de los donantes con los del Estado socio.
- Armonizar la asistencia con los sistemas y prioridades nacionales de desarrollo, incluyendo ciclos de planificación de presupuestos, programas y proyectos, y los sistemas de gestión del gasto público y administración financiera.
- Aplicar Planes Nacionales que hagan hincapié en el protagonismo de los países y en el liderazgo de los gobiernos; incluyan actividades de fortalecimiento de la capacidad; reconozcan diversas modalidades de ayuda (proyectos, enfoques sectoriales y apoyo para fines presupuestarios o de balanza de pagos), y aseguren la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado.
- Simplificar y armonizar los requisitos y reducir los costos conexos, haciendo hincapié en la obtención de resultados concretos.
- Reducir las misiones, exámenes e informes de los donantes, racionalizar la condicionalidad, y simplificar y armonizar la documentación.

- Delegar las actividades de cooperación a los países y aumentar la flexibilidad del personal de los países para administrar programas y proyectos con mayor eficacia y eficiencia.
- Introducir incentivos que fomenten, entre los directivos y demás funcionarios, el reconocimiento de los beneficios de la armonización como medio de aumentar la eficacia de la ayuda.
- Apoyar la elaboración de los estudios analíticos sobre países, reforzando la capacidad de los gobiernos.
- Prestar apoyo presupuestario, sectorial o para la balanza de pagos, donde ello sea compatible con el mandato del donante y existan políticas y mecanismos apropiados.
- Mayor intercambio de información y una mejor comprensión de las coincidencias y diferencias observadas durante la preparación o revisión de los procedimientos, políticas y prácticas operacionales.
- Los socios deberán diseñar, de acuerdo con los donantes, planes de acción nacionales sobre armonización que incluyan propuestas claras y que puedan ser objeto de seguimiento con el fin de armonizar la asistencia para el desarrollo.
- Simplificar y armonizar los métodos y criterios empleados en la presentación de informes financieros y en auditorías.
- Socios y donantes deben simplificar sus sistemas y procedimientos y trabajar juntos para llegar a un único informe periódico por proyecto, de

formato, contenido y frecuencia comunes.

El análisis de estos compromisos se encuentra disperso en el desglose producido por la Declaración de París, que tratamos en detalle a lo largo del presente trabajo.

### III.2. *Compromiso 32*

Donantes → Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes de planificación, financiamiento, desembolso, supervisión, evaluación comunes a escala nacional e informar al gobierno sobre sus actividades y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo.

El texto de este compromiso resulta demasiado amplio en cuanto a su alcance, por lo que analizaremos por un lado: a) las *Prácticas de Armonización* que propone y hemos señalado en el Cuadro de Variables Europeas (cap. 2, cuadro 6) y por otro, b) el *Uso de Programas*.

#### III.2.1. *Indicadores de la DP (Disposiciones Comunes)*

No se establecieron indicadores para el seguimiento de la aplicación de disposiciones comunes.

### III.2.2. *Indicadores de elaboración propia (Disposiciones Comunes)*

- IEP Aplicación, donde sea posible, de disposiciones comunes de planificación, financiamiento, desembolso, supervisión, evaluación, comunes a escala nacional

En el caso peruano, la cooperación europea no ha avanzado internamente en este sentido. Los mecanismos de programación y gestión responden exclusivamente a las particulares de cada agencia de cooperación.

El caso que representa un avance concreto es la iniciativa de la Canasta de Fondos con procedimientos comunes para apoyar a la Defensoría del Pueblo, en la que participan donantes europeos en conjunto con otros donantes. Esta acción, si bien aislada, es una importante muestra que aún no ha sido aprovechada en profundidad por el conjunto europeo, para capitalizar sus experiencias. La cooperación sueca ha tenido un particular rol en esta iniciativa, al que se suma el esfuerzo de la cooperación de Bélgica. Aunque en este último caso ha debido prorrogar su participación en la Canasta de Fondos por verse imposibilitado, en razón de las directivas centrales, de adaptar sus procedimientos al mecanismo. Aun resaltando su esfuerzo por integrar la iniciativa, creemos relevante mencionarlo como un caso paradigmático de los obstáculos procedimentales a la implementación de nuevas modalidades de ayuda.

### III.2.3. *Indicadores de situación europea (Disposiciones Comunes)*

En los capítulos 2 y 3 hemos visto en detalle el conjunto de iniciativas y medidas que la UE ha impulsado hacia la puesta en marcha del proceso de coordinación intraeuropea. En base a las variables que hemos identificado al finalizar el capítulo 3, presentaremos la situación actual en Perú de la política europea que hemos identificado bajo la forma de *Coordinación interna de la UE en las diferentes fases del ciclo* (cuadro 6, cap. 2).

- ISE Realización de programas, estudios y evaluaciones conjuntos

Resulta complejo cuantificar resultados en este amplio indicador. Por ello, analizaremos la efectiva realización de las prácticas promovidas por el proceso de coordinación intraeuropea (cuadro 6, cap. 2).

- Práctica recomendada: Realizar reuniones entre los representantes de los Estados miembros y la delegación de la CE

Durante el proceso analizado, entre finales de 2005 e inicios de 2007, la realización de reuniones específicas para el tratamiento de estos temas ha sido escasa. Independientemente del eventual tratamiento en el seno del Consejo, no han sido activados mecanismos de



coordinación especializados que involucren a los funcionarios competentes. Si bien hemos tenido conocimiento de iniciativas orientadas a la coordinación por medio de impulsos esporádicos por parte de funcionarios de la Comisión, el mecanismo de reuniones para tratar estos temas no ha resultado institucionalizado.

- Práctica recomendada: Intercambio de información recíproca sobre la estrategia de sus respectivos programas y sus sectores prioritarios

Un destacado logro, mencionado anteriormente, es la Matriz de Cooperación de la Unión Europea, gestionada por la Comisión Europea<sup>1</sup>. Este mecanismo resulta profundamente útil para la puesta en común de información de los programas europeos y para posibles análisis comprensivos de sus comportamientos de cooperación. Éste es un primer paso de gran utilidad y que merece ser resaltado por su importancia para el proceso de coordinación.

En cuanto a la puesta en común de las estrategias de cada donante, los resultados son un tanto superficiales. Según sostuvo uno de los entrevistados: «estas instancias se desenvuelven sólo en el ámbito de la formalidad, sin alcanzar debates de fondo sobre las motivaciones, prioridades y objetivos de cada cooperante».

- Práctica recomendada: Coordinación entre Comisión y Estados miembros para la realización de los CSP y Deber de la Comisión de iniciar, gestionar y asegurar la participación íntegra de los Estados miembros en la realización de los CSP

Analizando esta relación en su desenvolvimiento en el terreno y durante el proceso de Programación 2007-2013, hemos encontrado que existieron instancias virtuales y presenciales de intercambio hacia la realización de la Estrategia País. La Comisión ha sido proactiva en la invitación a los Estados miembros para participar de este proceso. Se han cursado comunicaciones informando los avances y convocando a reuniones para comentar los contenidos de la programación. El impulso de participación de la Comisión ha existido, aunque con diversas respuestas según los casos.

En general, la participación de los Estados miembros ha sido acotada. Los motivos están íntimamente relacionados, según se desprende de las entrevistas, «al exceso de trabajo y la falta de personal que pueda designarse para el proceso», pero también puede mencionarse un escaso interés en el proceso de elaboración, donde se ve cómo «ellos [la Comisión] tienen su propia programación y nosotros controlamos que se siga». Una observación común ha sido que «la participación se da en Bruselas y

---

<sup>1</sup> Según comentarios en las entrevistas, ésta surge por iniciativa de los Estados miembros y luego es apropiada y gestionada por la Delegación de la Comisión.

los objetivos ya vienen preestablecidos desde allí».

Una vez más se manifiesta aquí cierta unidireccionalidad de las comunicaciones, que no son concebidas como un espacio de coordinación, sino preponderantemente como un mecanismo de rendición de cuentas por la Comisión.

- ISE Armonización entre los cooperantes europeos evitando repeticiones innecesarias y contribuir a reducir la carga administrativa que deba soportar el país asociado por medio de instrumentos locales comunes

— Práctica recomendada: Armonización progresiva de los procedimientos

En el período analizado, no se han registrado avances en esta conducta.

— Práctica recomendada: Establecer acuerdos sobre las modalidades de coordinación reforzada en el terreno

En el período analizado, no se han registrado avances en esta conducta.

— Práctica recomendada: Realizar acuerdos formales que fijen instrumentos comunes

En el período analizado, no se han registrado avances en esta conducta.

— Práctica recomendada: Realizar hojas de ruta en materia de armonización a nivel local

En los últimos meses se ha puesto en común esta necesidad, aunque aún no se han registrado avances.

- ISE Marco de programación plurianual a nivel europeo

La iniciativa recibió un fuerte impulso del Grupo Ad Hoc sobre Armonización de 2004, que llama al aumento de sincronización de los procesos de programación de los Estados miembros y de la Comisión. Bajo el impulso definitivo del Consenso Europeo y por Comunicación de la Comisión (2006a) se presenta la *Programación Plurianual Común* como «un proceso flexible que deberá poder aplicarse al ritmo de la evolución de la situación concreta del país socio. Su forma y estructura variarán según el país» (pág. 2). Los principios citados lo caracterizan como un proceso (Comisión, 2006a: 4):

— *Flexible*: Puede adoptar diversas formas según la situación de los socios y los donantes;

— *Gradual*: Contempla etapas progresivas de implementación;

— *Abierto*: Puede ampliarse a no miembros;

— *Liderado por el socio*: Se busca la función motriz del socio en la determinación de las prioridades de desarrollo;

- *Puesto en práctica in situ*: La oportunidad, la forma y las orientaciones de la programación común emanarán de la coordinación de la comisión con los Estados miembros, in situ

La directiva prevé dos etapas: En primer lugar, un análisis común, para el que se propone un formato de diagnóstico. En segundo lugar, una respuesta estratégica común. En el marco de esta iniciativa, se desprenden dos prácticas de las que analizaremos su situación en el Perú a mediados de 2007.

- *Práctica recomendada*: Fomentar una mayor armonización de las fases y del calendario del proceso de programación entre la Comisión y los Estados miembros

El proceso de armonización de programaciones no ha sido un tema tratado en el seno de la coordinación intraeuropea en el Perú. Si bien fue considerado en las últimas reuniones, no ha resultado ningún tipo de avance sustancial. La posición generalizada ha sido que se trata de un asunto a resolver a nivel central por cada donante y «más que de nuestra intención (de los funcionarios) requiere un fuerte gesto político desde las sedes centrales» (Taller UE).

En general, se ven considerables diferencias en la periodicidad de las programaciones, lo que dificulta un poco la armonización de etapas de planificación.

CUADRO 18. *Calendarios de programación vigentes a inicios de 2007*

Cooperante	Período actual
Alemania	2006-2007
Bélgica	2005-2008
España	2007-2010
Finlandia	2004-2007
Italia	2007-2012
Suecia	2007
Comisión Europea	2007-2013

Fuente: APCI, 2007 y Donantes.

En una perspectiva inmediata, el cuadro presenta a las programaciones comunitaria<sup>2</sup> e italiana como las de mayor duración actual y, por lo tanto, de mayores dificultades de coordinación en el corto plazo. En siguiente lugar se encuentra España, con vigencia hasta el 2010 de su plan actual. La programación belga culmina el presente período al finalizar el 2008. Los casos de Alemania y Suecia presentan mayor flexibilidad y posibilidades de maniobra inmediata hacia la armonización.

Un segundo elemento de importancia para la *sincronización* son las capacidades de negociación descentralizadas en el terreno que presenta cada cooperante. En el Perú, la situación varía entre donantes.

En primer término, la de mayor rigidez que encontramos es la Comisión Europea, no solo por los plazos de su programación, sino principalmente por:

<sup>2</sup> Sin contar la posibilidad de revisión del año 2010.

- a) La compleja dinámica de determinación de prioridades que comienza en los numerosos documentos que influyen en la determinación de prioridades.
- b) El elevado número de interacciones necesarias en Bruselas.
- c) Relacionado con lo anterior, la predisposición de prioridades con la fase programación comienza en el terreno, reduciendo el margen de negociación de la Comisión.
- d) La metodología y estructura del formato de Estrategias País, que impone cierta rigidez en la programación<sup>3</sup>.

En segundo lugar, mencionamos a la cooperación española, también con un alto grado de procesos a nivel central que obstaculizan la descentralización en la toma de decisiones.

En tercera instancia, la cooperación belga resulta un tanto rígida en su programación, predominantemente configurada desde la sede central.

En el caso de la cooperación alemana, los márgenes de negociación descentralizados parecen ser más amplios y flexibles por la propia metodología de planificación.

El caso de la cooperación italiana, por tratarse íntegramente de un Fondo de Contravalor, la negociación de prioridades ha sido predominantemente descentralizada. En cuanto a los plazos, el compromiso de cinco años de vigencia del Acuerdo Marco puede representar un obstáculo de maniobrabilidad en caso de necesidad de redireccionamiento. Sin embargo, al tratarse de una negociación bilateral descentralizada, puede existir la posibilidad de correcciones en el Acuerdo.

El caso de la cooperación sueca se presenta como flexible y adaptable a las demandas.

La cooperación finlandesa ha anunciado la suspensión de programas de cooperación en el Perú, por lo que no resulta relevante el análisis.

— Práctica recomendada: Implementar un marco de programación común en ocasión de la revisión del CSP

En base a los plazos de la Estrategia País en el Perú, el momento para este cambio sería en el año 2010. Vista la falta de impulso del proceso, el panorama es poco favorable y el avance en este indicador dependerá de un intenso trabajo de coordinación intraeuropea.

---

<sup>3</sup> Recomendamos la lectura del Informe *Evaluating co-ordination and complementarity of country strategy papers with national development priorities*.

### III.2.4. Indicadores de la DP sobre uso de programas

- IDP Uso de procedimientos y acuerdos comunes

El indicador mide el porcentaje de la AOD brindada bajo la modalidad de enfoques basados en programas en relación a la AOD total.

Previo al análisis, cabe realizar algunas observaciones a los datos difundidos por la OCDE. La aplicación de los criterios a los programas en curso en el Perú ha resultado difícil (APCI, 2006c). Ejemplo de ello es la contabilidad del apoyo presupuestario directo, donde ha habido discrepancias de criterios en cuanto a la inclusión de los recursos de programas como apoyo presupuestario directo. Un caso concreto es la inclusión de dos programas de la CE cuando

éstos no entran en la categoría por no conllevar la libre disponibilidad de fondos para el Gobierno peruano. Por ello, en rigor, sólo Alemania y Bélgica canalizan recursos por esta modalidad. En cuanto a los programas, el criterio ha adoptado cierta flexibilidad exigiendo solo cumplir dos de los siguientes requisitos para incorporarse: «1) Liderazgo por parte del gobierno; 2) Marco programático único; 3) Participación de varios donantes; y 4) Coordinación entre los donantes participantes» (APCI, 2006c).

Más allá de estas observaciones metodológicas, diremos como conclusión global que el apoyo por programas resulta extremadamente bajo en el Perú por parte de la cooperación europea. El caso que merece mayor énfasis es el de la cooperación española por su incidencia en el total UE.

CUADRO 19. Apoyo por programas en la cooperación europea

Cooperante	Apoyo presupuestario (mill. USD)	Otros apoyos por programa (mill. USD)	Total apoyo por programa (mill. USD)	AOD Total (mill. USD)	Base (%)
Alemania	15	0	15	57	26
Bélgica	4	1	5	9	57
España	0	0	0	90	0
Finlandia	0	0	0	3	0
Suecia	0	0,2	0	6	6
Comisión Europea	14	0	14	56	25
Total UE	33	1,2	34	221	15

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Monitoreo de la Declaración. Sección Perú. CAD, 2007.

### III.2.5. Indicadores de situación europea

- ISE Desplazamiento de proyectos hacia apoyo presupuestario

En base a las cifras declaradas en la Encuesta de Monitoreo <sup>4</sup> en el cuadro 19 vemos que del total de ayuda programada para el 2005, el 85% de la cooperación no reembolsable europea se canaliza por medio de proyectos. En consecuencia, la disposición europea no está siendo fructífera en el caso peruano. También citando a la meta global del 50% de la asistencia europea entre gobiernos canalizada a través de los sistemas nacionales, el caso peruano no resulta un aporte a dicho objetivo.

El caso quizás de mayor relevancia y que no ha sido analizado en la Encuesta de Monitoreo es el de la cooperación italia-

na. El Fondo Italo-Peruano implica un 100% de proyectos dispersos sectorial y geográficamente. Por las circunstancias de su programación y bajo el análisis de la Declaración de París, representa el cooperante europeo de mayor número absoluto y dispersión de proyectos.

- ISE Programas coordinados a nivel europeo

No se han implementado programas producto de procesos de coordinación intraeuropea.

### III.3. Compromiso 33

Donantes → Trabajar conjuntamente para la disminución de misiones de campo y análisis de diagnóstico duplicadas y separadas.

CUADRO 20. Misiones conjuntas realizadas por la UE

Cooperante	Número de misiones	Número de misiones coordinadas	%
Alemania	24	9	37,5
Bélgica	1	0	0
España	18	0	0
Finlandia	2	0	0
Suecia	1	0	0
Comisión Europea	6	0	0
Total UE	52	9	s/d

Fuente: CAD, 2007.

<sup>4</sup> Que no contabiliza a Italia. Aunque no representa una diferencia pues sólo interviene por medio de proyectos.

### III.3.1. Indicadores de la DP

- IDP Misiones conjuntas

El indicador se refiere al *porcentaje de Misiones coordinadas sobre el total de Misiones realizadas en un año calendario*. Se incluyen para la contabilidad las misiones realizadas *por o en nombre* de un donante por su personal o consultores contratados que han realizado una solicitud de reunión con responsables del Gobierno de cualquier nivel. La misión puede o no implicar un viaje internacional para los responsables. Se consideran coordinadas cuando sean llevadas a cabo por dos o más donantes conjuntamente o por un donante en nombre de otro<sup>5</sup>.

Entendemos que buscar una conclusión cuantitativa del presente cuadro puede

resultar poco útil, siendo además complejo una estimación porcentual que compense los riesgos de doble contabilidad tal como lo exige el Sistema de Monitoreo<sup>6</sup>. El único resultado a la vista es que Alemania representa el único actor europeo, según la información de la Encuesta, que ha coordinado misiones.

- IDP Informes conjuntos

El indicador mide el porcentaje de informes analíticos o revisiones realizadas por dos o más donantes conjuntamente o por un donante en nombre de otro(s) en relación con el total. Según los conceptos de la Encuesta de Monitoreo del CAD, el Trabajo Analítico por Países es coordinado cuando cumple una de las siguientes condiciones (Definiciones y

CUADRO 21. *Informes coordinados por los cooperantes europeos*

Cooperante	Número de informes	Número de informes coordinados	%
Alemania	1	1	100
Bélgica	1	0	0
España	14	0	0
Finlandia	0	0	0
Suecia	0	0	0
Comisión Europea	2	2	100
Total UE	18	3	s/d

Fuente: CAD, 2007.

<sup>5</sup> Definiciones y Pautas de la Encuesta de Monitoreo. CAD, 2006.

<sup>6</sup> El Informe del CAD realiza un descuento del 35% para compensar los riesgos de doble contabilidad, lo que en este caso resulta complejo por el bajo porcentaje de misiones coordinadas.

pautas): a) Es llevado a cabo por uno o más donantes conjuntamente; o b) Es llevado a cabo por un donante en nombre de otro; o c) Se realiza con la participación sustantiva del gobierno.

Nuevamente, no resulta posible el realizar un promedio europeo. El sentido de este cuadro en términos de armonización entre donantes puede resultar confuso ya que puede referir tanto a la coordinación con el gobierno local como a la coordinación con el Estado socio. El dato que resalta es la baja proporción de informes coordinados de la cooperación española.

### III.3.2. *Indicadores de elaboración propia*

No se desarrollan otros indicadores.

### III.3.3. *Indicadores de situación europea*

- ISE Realización de misiones coordinadas a nivel europeo

Según el cuadro 21, surge claramente que si bien Alemania ha coordinado algunas de sus misiones con otros donantes, no ha existido en el período de refe-

rencia misiones coordinadas a nivel intraeuropeo.

Cabe mencionar en relación a la Comisión Europea, que durante nuestras entrevistas y en la propia respuesta a la Encuesta de Monitoreo del CAD<sup>7</sup>, ésta declara que todas las misiones que ésta realiza son organizadas en coordinación con los Estados miembros. Sin embargo, esta posición no se ve reflejada en los resultados que hemos descrito.

- ISE Informes coordinados a nivel europeo

Remitimos al análisis del Compromiso 32: Situación europea.

### RESULTADO 2. DIVISIÓN DEL TRABAJO MÁS EFICAZ A TRAVÉS DE LA COMPLEMENTARIEDAD

### III.4. *Compromiso 34*

Socios → Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

#### III.4.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado indicadores.

<sup>7</sup> Véanse Comentarios de la Comisión a la Encuesta de Monitoreo.



### III.4.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas

No hemos registrado avances por parte del Gobierno peruano en este compromiso.

- IEP Proporcionar panoramas claros sobre cómo conseguir la complementariedad

Retomamos este tema —tratado en los capítulos 4 y 5— buscando identificar el contenido que el Gobierno peruano ha dado a la idea de complementariedad.

La PNCTI, que hemos citado como un valioso instrumento para la promoción de la agenda París, nombra en reiteradas ocasiones la idea de la complementariedad de la cooperación al desarrollo. La Política de Cooperación de APCI explica el término complementariedad estableciendo que «la cooperación debe ser un complemento y no un sustituto de los esfuerzos nacionales a favor del desarrollo. El sentido de esta complementariedad se encuentra en el reconocimiento de roles diferenciados para la cooperación internacional no reembolsable y el presupuesto público» (PNCTI, párrafo 17). Consecuentemente con esa afirmación, sobre el marco de los Objetivos de Desarrollo que ésta plantea, se analiza la asignación presupuestaria desde la óptica de los Objetivos de De-

sarrollo Estratégico identificados y se definen los ejes prioritarios como contraposición a las prioridades presupuestarias del ejercicio.

Se concluye entonces que desde la perspectiva de los 4 Ejes planteados en la PNCTI la Asignación Presupuestaria del Perú ha concentrado el 77% de sus recursos en *Desarrollo humano e Institucionalidad*. Congruentemente con esas conclusiones, la PNCTI presenta como demanda prioritaria la concentración de los recursos de la cooperación al desarrollo en los ejes de seguridad humana y competitividad sostenible (23% de la asignación presupuestaria) (PNCTI: ap. 35).

Podemos afirmar, en consecuencia, que Perú ha avanzado en el cumplimiento de este compromiso, promoviendo la idea de complementariedad en contraposición a las prioridades presupuestarias. Se plantean como temas que ameritan un debate, la especificidad, conveniencia y operatividad de este concepto.

### III.5. *Compromiso 35*

Donantes → Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.

### III.5.1. Indicadores de la DP

No se han elaborado indicadores.

### III.5.2. Indicadores de elaboración propia

No se desarrollan otros indicadores.

### III.5.3. Indicadores de situación europea

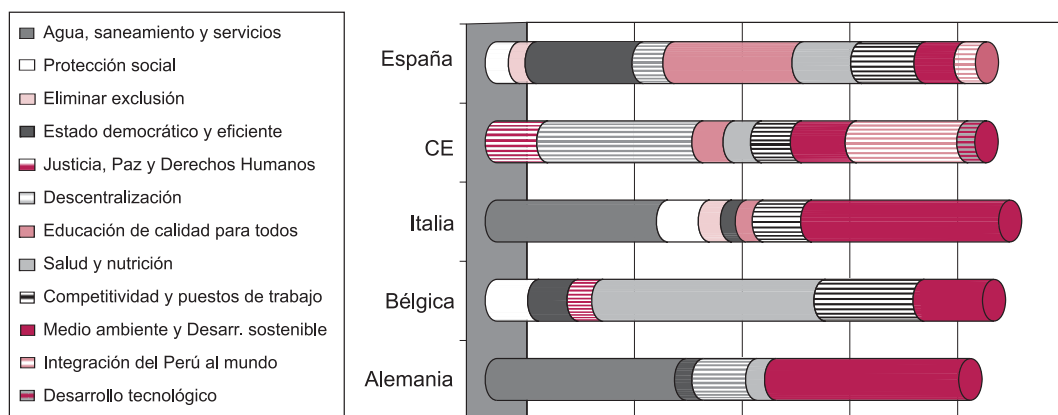
- ISE Participación activa en tres sectores por cada donante europeo según su ventaja comparativa en acuerdo con el socio

Este proceso ha sido intensamente promovido en el ámbito de la coordinación

intraeuropea desde Bruselas en el último año. Su mayor desarrollo lo alcanza a través del Código de Conducta que hemos presentado en el capítulo 2, propuesto por la Comisión y aprobado por el Consejo de Asuntos Generales (mayo de 2007). Analizaremos en el presente indicador la situación actual en el Perú en base a las disposiciones expuestas en el punto V de dicho capítulo. Primero, identificando los sectores definidos por el Gobierno. Luego, sobre ese marco de desempeño, analizaremos la situación en 2005 y la complementaremos con las tendencias de las programaciones que hemos analizado en el capítulo 3: Comisión Europea; Alemania; Italia y España.

En primer lugar, tal como resulta de la PNCTI y de los hallazgos de nuestras en-

GRÁFICO 7. Asignación porcentual por ODE por donante <sup>8</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a datos MCUE y FIP.

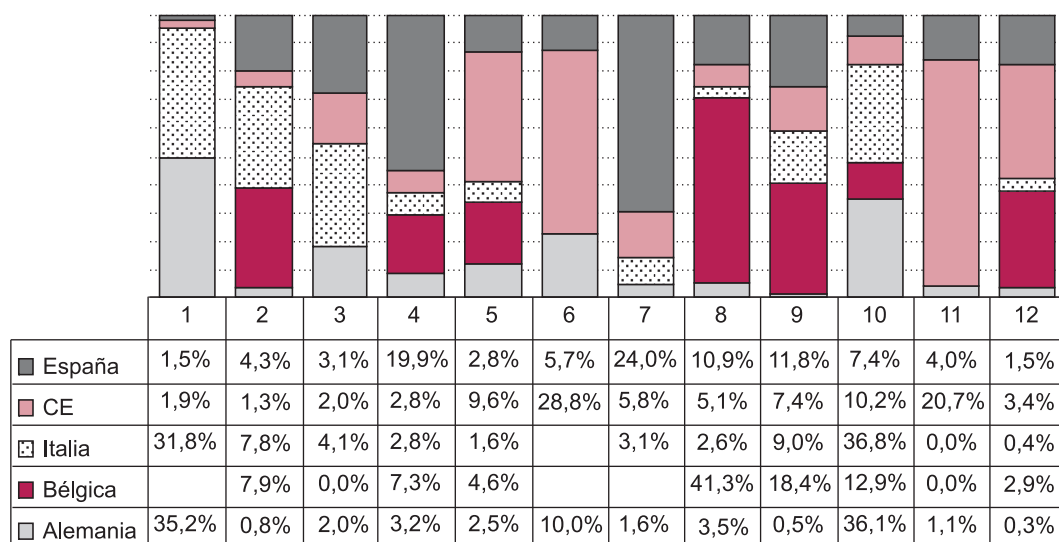
<sup>8</sup> Excluimos a Suecia del análisis en virtud de la decisión adoptada de abandonar actividades de cooperación en Perú.

trévistas los 12 Objetivos de Desarrollo Estratégico se presentarían como los sectores que deben ser tenidos en cuenta para la colocación de Recursos de la cooperación no reembolsable. Resaltamos que dos de ellos, *Promover el proceso de descentralización y Eliminar la exclusión*, se presentan como ODE transversales (PNCTI).

En la distribución en el año 2005 —expuesta en el capítulo anterior—, los

donantes que presentan una mayor concentración de recursos en sectores son Alemania e Italia, dedicando prácticamente tres cuartas partes de sus recursos a dos sectores. En menor grado, se presenta Bélgica con casi el 60% dedicado a dos ODE. La cooperación comunitaria y la española son las que se presentan como más dispersas. Complementaremos esta información con la distribución según los sectores.

GRÁFICO 8. Especialización relativa de los cooperantes europeos por sector 2005<sup>9</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos MCUE y FIP.

<sup>9</sup> El gráfico se refiere a asignaciones porcentuales, que no corregidas, por el volumen de recursos con el objetivo de buscar las especializaciones en relación a cada objetivo.

1. Red de protección social; 2. Agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica; 3. Estado democrático, transparente y eficiente; 4. Justicia y asegurar la paz; 5. Educación de calidad; 6. Salud y nutrición; 7. Competitividad nacional y puestos de trabajo; 8. Exclusión y discriminación; 9. Descentralización; 10. Desarrollo sostenible y medio ambiente; 11. Ciencia y tecnología; 12. Integración de Perú al mercado mundial.

El presente gráfico muestra la superposición y predominancias porcentuales de asignación según cada ODE, sin tener en cuenta los volúmenes que aporta cada donante. Un análisis detallado nos arroja los siguientes comentarios.

En conclusión, según los ODE y corrigiendo un tanto con los volúmenes de Cooperación, podemos afirmar respecto a la presencia de la Cooperación No Reembolsable Europea en el 2005 que:

- En *Agua y Saneamiento*, Alemania e Italia son los donantes predominantes;
- En *Educación de calidad para todos* presenta un considerable liderazgo la cooperación española, acompañada por la Comisión Europea e Italia;
- En *Descentralización*, la Comisión Europea y Alemania se hacen presentes de manera más significativa y;
- En *Integración de Perú al mundo*, la Comisión lidera los aportes, seguida por España.

En el otro extremo, los ODE que presentan una mayor «competencia» entre cooperantes europeos son: a) Salud y nutrición; b) Competitividad y puestos de trabajo y c) Medio ambiente y desarrollo sostenible.

Los demás objetivos poseen distribuciones menos claras y deben ser analizados más en profundidad a la luz de los volúmenes y ventajas comparativas de cada donante.

#### — Conclusiones según distribución actual y programación

En base a la distribución presentada y los análisis de programación realizados encontramos la siguiente situación: Alemania representa el cooperante con mayor potencial dentro del indicador en base a su concentración actual y programada en los sectores de *Agua y saneamiento* y *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, con el agregado de recursos hacia *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente*.

Bélgica predomina su asignación a salud y nutrición en primer término. Con menor especialización en el ODE *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Por último, el ODE transversal *Eliminar la exclusión* se presenta como un destino importante de recursos con casi el 20%.

La Comisión Europea implementa actualmente y se proyecta con alta dispersión de recursos. En base a su mandato, situación al 2005 y programación, su mayor alineamiento se proyecta en el ODE *Promover un Estado democrático, transparente y eficiente* con énfasis en los ODE transversales vinculados al proceso de descentralización y exclusión. En segundo lugar, las connotaciones que tome la idea fuerza de cohesión social determinará un segundo sector de dedicación. En razón de la letra de la programación, la mayor tendencia se dirige al eje estratégico *Competitividad sostenible*, pudiendo predominar los

ODE *Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible* o *Promoción de la competitividad nacional y puestos de trabajo* como decisiones estratégicas.

España es el cooperante que mayor dispersión presenta en el marco generado por los ODE. Por los antecedentes y la tendencia de programas contenidos en el último acuerdo marco, los ODE que se presentan como principales destinatarios de sus recursos son: *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente; Promover la competitividad y puestos de trabajo* y las intervenciones en el campo de Cultura y Desarrollo, que no se corresponden nominalmente con ningún ODE.

La proyección del Fondo Italo-Peruano es igualmente diversa. Aunque con reservas, se presentan posibilidades de focalización en: a) *Acceso al agua, saneamiento e infraestructuras básicas*; b) *Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo* y c) *Promover la competitividad nacional y puestos de trabajo*.

Finalmente, no pueden realizarse conclusiones sobre el acuerdo de estas prioridades con el socio, en razón de la falta de instancias de coordinación bilaterales y a nivel europeo sobre los objetivos y prioridades propuestos por la PNCTI.

### III.6. *Compromiso 36*

Donantes → Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

#### III.6.1. *Indicadores de la DP*

No se han desarrollado indicadores de monitoreo.

#### III.6.2. *Indicadores de elaboración propia*

Remitimos al análisis realizado en el Compromiso 32.

#### III.6.3. *Indicadores de situación europea*

Remitimos al análisis realizado en el Compromiso 32.

### RESULTADO 3. INCENTIVOS PARA CONDUCTAS ORIENTADAS A COOPERACIÓN

### III.7. *Compromiso 37*

Donantes y socios → Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos para que directivos y personal trabajen hacia la armonización, alineación y resultados.

### III.7.1. *Indicadores de la DP*

No se han desarrollado indicadores para este compromiso.

### III.7.2. *Indicadores de elaboración propia*

Para el análisis de la situación de los incentivos para la Armonización, Alineación y Gestión por Resultados nos parecen apropiados los conceptos de De Renzio (2005) cuando alude a la clasificación en incentivos de tipo: a) Políticos; b) Institucionales, y c) Individuales.

Estructuraremos el análisis del compromiso en tres indicadores: 1. Existencia de incentivos en el Gobierno peruano; 2. Incentivos en las Agencias de donantes; 3. Existencia de incentivos hacia la coordinación intraeuropea.

- IEP Existencia de incentivos en el Gobierno peruano

Presentamos a continuación la situación de algunos de estos factores que inciden en el sistema de incentivos del Gobierno peruano que hemos tenido oportunidad de conocer a través de funcionarios que interactúan a diario con la cooperación al desarrollo.

#### — Incentivos políticos

El Gobierno peruano ha dado una clara señal política en términos de apropiación.

La PNCTI y la iniciativa del Congreso hacia la orientación de la cooperación al desarrollo son las muestras más claras de ello. Sin embargo, la fuerza no ha sido igual en cuanto señales al personal sobre los principios de alineamiento. En este sentido, no se han dejado ver indicaciones en el sentido de utilización de los sistemas nacionales, proceso al cual los funcionarios no prestan demasiada atención. El resultado es importante en un clima generalizado de divorcio de los funcionarios públicos con los sistemas nacionales. Sin conocer si esto es un proceso deliberado o casual, la falta de mensajes políticos hacia el uso de sistemas nacionales es evidente y profundiza aún más la dispersión de recursos a lo largo del sistema y territorio, sin registro alguno.

#### — Incentivos institucionales

Resaltamos dos situaciones que, dentro del esquema institucional, disminuyen considerablemente los incentivos del personal que se relaciona con la cooperación.

En términos de apropiación, la baja participación de entes descentralizados —importantes receptores de recursos— en los mecanismos de definición de Estrategias de Desarrollo Nacionales, mina las posibilidades de identificación con las estrategias propuestas a nivel central. En un sistema tan vasto como es el peruano, donde los mayores focos de pobreza se encuentran en las regiones y existen gran cantidad de actores regionales compitiendo por recursos, este factor se pre-

senta como un obstáculo para la aplicación y respeto a las políticas y planes propuestos por el Gobierno central.

Respecto al proceso de alineamiento, ha resultado una mención sobresaliente en nuestras indagaciones el desincentivo que produce en los actores estatales de jerarquía intermedia y descentralizados la percepción de baja operatividad y utilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Sin juzgar sus características, nos limitamos a comentar que es la razón principal por la que las instituciones públicas prefieren, en muchos casos, los procedimientos de los donantes a los propios nacionales.

— Incentivos individuales

Aquí entran en juego incentivos no sólo en relación a la cooperación al desarrollo sino al propio sistema público peruano. Según hemos constatado, las falencias propias del sistema se trasladan al campo de la relación con la cooperación al desarrollo. Al respecto, recurrentemente los funcionarios de niveles descentralizados han mencionado que «se llevan mejor con la cooperación que con el Gobierno nacional».

- IEP Incentivos en las Agencias de donantes

— Incentivos políticos

Las señales políticas particulares hacia la aplicación de la Agenda de París han

sido tibias en la mayoría de Agencias que hemos entrevistado. Algunos funcionarios han declarado «haber recibido indicaciones desde sede» aunque no se registran comunicados oficiales de peso ni menos un cambio de conductas. Nuestra conclusión general es que menos del 20% de las Agencias entrevistadas han emprendido un decidido camino hacia la agenda de París.

— Incentivos institucionales

Los factores más influyentes que actúan como desincentivos que creemos necesario mencionar son cuatro:

- a) Falta de institucionalización de los contenidos de la Declaración de París en los mecanismos de formación y decisión formales e informales.
- b) El bajo nivel de descentralización en la toma de decisiones de la mayoría de las Agencias europeas coloca al personal de las Agencias en posición de pasividad frente a los cambios necesarios. La percepción de que «todo lo decide la central» obstaculiza las iniciativas en el terreno.
- c) Falta de personal. Este problema ha estado omnipresente en las causas de una escasa coordinación. La falta de personal hace que los funcionarios se encuentren sobrecargados de trabajo o, más bien, ampliamente diversificados en sus funciones. Esto lleva a que no puedan participar activamente de procesos de coordinación o que se limiten a una función de *acto*

*de presencia* sin poder involucrarse en su seguimiento y evaluación.

- d) La falta de decisión de avanzar hacia otras modalidades de ayuda que no sean proyectos provoca el aislamiento de las Agencias. Las modalidades de apoyo presupuestario y programas construyen por su esencia instancias de coordinación y formación de redes. Por el contrario, la cooperación por proyectos propicia el aislamiento de los cooperantes.

— Incentivos individuales

Sólo nos cabe mencionar que frente a la falta de decisión política y una serie de desincentivos institucionales, que la proactividad individual de los funcionarios se ve reducida a sus propias inquietudes y motivaciones. No hemos encontrado incentivos individuales que resaltar a este respecto.

**RESULTADO 4. SUMINISTRAR UNA AYUDA EFICAZ A LOS ESTADOS FRÁGILES**

No se analizan los presentes compromisos por no tratarse el caso Perú de un Estado frágil.

**RESULTADO 5. ENFOQUE ARMONIZADO DE LAS EVALUACIONES MEDIOAMBIENTALES**

**III.8. *Compromisos 45 y 46***

Donantes y socios → Se comprometen conjuntamente a reforzar la aplicación de las evaluaciones de impacto ambiental y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la «evaluación medioambiental estratégica» a escala sectorial y nacional.

**III.8.1. *Indicadores de la DP***

No se han desarrollado indicadores.

**III.8.2. *Indicadores de elaboración propia***

- IEP Evaluaciones conjuntas de impacto ambiental

No hemos registrado la existencia de evaluaciones conjuntas de impacto ambiental a media o alta escala.





## 7. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

### I. INTRODUCCIÓN

Según las definiciones de la Declaración, la Gestión Orientada a los Resultados «significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información

para mejorar las tomas de decisión» (CAD, Definiciones y Pautas: 12). Siguiendo la metodología de los anteriores, en este último capítulo buscaremos analizar los compromisos que se adquieren en la Declaración de París y la situación desde la óptica europea.

### II. MARCO SEGÚN LA DECLARACIÓN DE PARÍS

ADMINISTRAR LOS RECURSOS Y MEJORAR LAS TOMAS DE DECISIONES ORIENTADAS A RESULTADOS	
Compromisos Socios	Compromisos Donantes
46. Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.	47. Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
48. Procurar establecer marcos de <i>reporting</i> y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos.	49. Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
	50. Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.
51. Socios y donantes: Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma.	

### III. ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS

#### III.1. *Compromiso 46*

Socios → Reforzar los vínculos entre las Estrategias de Desarrollo Nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.

##### III.1.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado para este compromiso.

##### III.1.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Vínculo entre Estrategias de Desarrollo y Presupuesto

El Acuerdo Nacional, documento que reúne en mayor medida las características de una Estrategia Nacional de Desarrollo, no posee vínculo directo con el Presupuesto Nacional. Según el análisis que hemos presentado (capítulo 3) la operatividad de las estrategias en términos de recursos se reducen al proceso de planeamiento estratégico del sector público llevado a cabo por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante lo que denomina la *Programación Estratégica Multianual* (Alvabera Sánchez, 2003). Este problema ha sido uno de los más recurrentemente mencionados por los donantes como un impedimento hacia el Alineamiento (véase capítulo 4, III.3.2., p. 76).

No existe, por lo tanto, un vínculo entre las Estrategias de Desarrollo y la programación presupuestaria.

#### III.2. *Compromiso 47*

Donantes → Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las Estrategias de Desarrollo Nacionales.

##### III.2.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado para este compromiso.

##### III.2.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los socios

Hemos identificado a la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) como el marco de desempeño diseñado por el Estado peruano. Hasta el momento, sólo algunos cooperantes europeos —España y la Comisión Europea— mencionan en sus programaciones a la PNCTI. La situación

se presenta como una mera alusión formal, sin aún concretarse la vinculación directa de sus programaciones con sus propuestas (véase el capítulo 3).

### III.3. *Compromiso 48*

Socios → Procurar establecer marcos de *reporting* y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las Estrategias de Desarrollo Nacionales y Sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos estén disponibles sin costes excesivos.

#### III.3.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado indicadores para este compromiso.

#### III.3.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Establecer marcos de *reporting* y de supervisión orientados a resultados de las Estrategias de Desarrollo con las que se vincula la cooperación no reembolsable

El marco establecido por la PNCTI no avanza en la fijación de indicadores claros de seguimiento. Sí se han planteado esfuerzos en el Plan Anual de Coopera-

ción Técnica Internacional, en donde se presenta la situación de una serie de indicadores principales a nivel nacional y regional. El esfuerzo resulta muy importante pues aporta al diagnóstico y seguimiento de esos indicadores, aunque aún resta vincular la PNCTI con indicadores de seguimiento. Un paso pendiente es la fijación de indicadores para las prioridades establecidas en la PNCTI. Sin embargo, su amplitud impide un marco de seguimiento simple y de bajo costo.

### III.4. *Compromiso 49*

Donantes → Trabajar con los socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los socios.

#### III.4.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado para este compromiso.

#### III.4.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Trabajo conjunto hacia utilización de los marcos de desempeño nacionales

Sobre la base de la propuesta de la PNCTI, aún no se han identificado trabajos conjuntos hacia la utilización del

marco de desempeño que ésta propone.

### III.5. *Compromiso 50*

Donantes → Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

#### III.5.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado para este compromiso.

#### III.5.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios y acordar formatos de informes comunes

La situación generalizada es que cada donante europeo sigue sus formatos preestablecidos. No hemos encontrado avances en este indicador. El mayor potencial de avance se presenta en la armonización de la MCUE y los Sistemas Nacionales de Información (véase capítulo 6).

### III.6. *Compromiso 51*

Socios y Donantes → Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los socios a desarrollar una gestión basada en resultados y la necesidad de la misma.

#### III.6.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado para este compromiso.

#### III.6.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Reforzar capacidades para desarrollar una gestión basada en resultados y la necesidad de la misma

La gestión basada en resultados ha comenzado a implementarse en la gestión presupuestaria desde el año 2006. Esta filosofía se encuentra presente también en la modalidad de presentación de la PNCTI de APCI y principalmente en el Plan Anual para la Cooperación Técnica Internacional (PACTI). Este último desarrolla un detallado análisis de posibles indicadores de referencia para la cooperación no reembolsable. Aunque la labor se hace muy compleja, más que por impedimentos técnicos, por la baja incidencia de la CNR, la variedad de sectores atendidos y la dispersión geográfica de las intervenciones.

Una acción concreta de los donantes europeos dentro del indicador es la labor de la Comisión a través del Proyecto de Fortalecimiento de APCI (FortAPCI) en la que se apoyan iniciativas de mejora en la gestión de información de cooperación no reembolsable.

Por esto, se han comenzado a dar muestras claras de la necesidad de desarrollar mecanismos de gestión basada en resultados, aunque resta coordinar entre donantes y socio la modalidad más adecuada en un contexto de gran dispersión sectorial y geográfica.



## 8. COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO EN EL PERÚ SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA DP: MUTUA RESPONSABILIDAD

### I. INTRODUCCIÓN

Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. La Declaración de París reconoce que para que la ayuda resulte verdaderamente más eficaz, más sólida y más equilibrada, se requieren mecanismos de responsabilidad a todos los niveles.

Para esto, la propuesta de la Declaración es compartir la responsabilidad en la gestión de recursos de desarrollo, asumiendo tanto socio como donantes funciones concretas que aumenten el *accountability* del uso de los recursos externos. El mecanismo para la puesta

en práctica de estos principios impulsa al socio a elaborar sus estrategias por medio de procesos participativos y a los donantes a rendir cuenta de sus acciones frente a las instituciones nacionales de mayor jerarquía.

La Declaración de París refiere los documentos de referencia como Estrategias Nacionales de Desarrollo y aclara que: «El término “Estrategias de Desarrollo Nacional” incluye reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas» (DP: pdp.1). En aplicación de ese concepto y el marco nacional descrito en el capítulo 3, ocuparemos este capítulo al análisis de los compromisos de Mutua Responsabilidad en base a la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional como la estrategia de referencia para la cooperación no reembolsable.

### II. MARCO SEGÚN LA DECLARACIÓN DE PARÍS

DONANTES Y SOCIOS SON RESPONSABLES DE LOS RESULTADOS DEL DESARROLLO	
Compromisos Socios	Compromisos Donantes
52. Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.	54. Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.
53. Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.	
55. Socios y donantes: Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los compromisos de cooperación.	



### III. ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS

#### III.1. *Compromiso 52*

Socios → Reforzar el papel del Parlamento en las Estrategias de Desarrollo Nacional y/o los Presupuestos.

##### III.1.1. *Indicadores de la DP*

No se han desarrollado indicadores para este compromiso.

##### III.1.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Participación del Parlamento en las Estrategias de Desarrollo

Ya se ha descrito en el capítulo 3 la dinámica del Acuerdo Nacional como estrategia nacional de mayor representatividad. Las observaciones realizadas pueden resumirse en su falta de operatividad y vinculación formal al mecanismo legislativo en cuanto su puesta en práctica según el impulso de los partidos políticos presentes en el Parlamento. Remitimos al citado capítulo.

En nuestro análisis particular, interesa si la Estrategia operativa frente a la cooperación no reembolsable, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, asume el mecanismo de participación del Parlamento. Aun cuando no se trate de una estrategia que vincule una gran cantidad de recursos, su letra

determina la colocación de recursos públicos para un fin determinado. En este sentido, la PNCTI presenta serias falencias. Su objetivo es dirigir recursos hacia los sectores estratégicos de Seguridad humana y Competitividad nacional y, dentro de ellos, a los objetivos particulares presentados en el capítulo 3. En esta determinación, el Parlamento no ha tenido participación como ente legislador que garantiza la coordinación de políticas y el control democrático sobre el poder ejecutivo.

Desde la perspectiva de los compromisos de la Declaración de París, el defecto es tanto formal como sustancial. En lo formal, la PNCTI se aprobó por Decreto Supremo (DS 044-2007-RE) del Poder Ejecutivo. En sustancia, sus prioridades se corresponden casi unívocamente con los programas electorales del partido que preside el Ejecutivo. Estas circunstancias llevan al riesgo en dos frentes: por un lado, a una excesiva libertad para el poder ejecutivo en la colocación de los recursos externos, y por el otro, a una fragmentación del mecanismo de rendición de cuentas de la cooperación internacional al Estado peruano.

En consecuencia, la Estrategia Nacional para la cooperación no reembolsable no ha seguido el mecanismo de aprobación parlamentaria. Esto, puede afirmarse, afecta su legitimidad democrática y los mecanismos de rendición de cuentas de la cooperación no reembolsable al Estado peruano.

### III.2. *Compromiso 53*

Socios → Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

#### III.2.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado indicadores para este compromiso.

#### III.2.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Participación sistemática de un amplio abanico de actores en la Estrategia para la cooperación al desarrollo no reembolsable

Tal cual se ha descrito en el capítulo 3, punto III, la PNCTI posee graves defectos de participación de actores ajenos al Gobierno en su elaboración. Si bien su proceso de elaboración se declara como «interpretativo», entendemos que actúa como estrategia de selección de objetivos y jerarquización de prioridades. Por ello, su preparación debería haber incluido el amplio abanico de actores que se reclaman en el compromiso.

Según expresaron funcionarios de APCI «se han llevado a cabo consultas a instituciones no gubernamentales». Sin embargo, esto no ha podido ser constatado y no se menciona en ningún documento oficial que así haya sido. Resaltamos una vez más el esfuerzo técnico que se verifica en la preparación de esta política. Pero de la misma manera, debe observarse seriamente el defecto de unilateralidad y falta de apertura en su diseño a otras instituciones nacionales de gran importancia en el proceso de desarrollo.

En un segundo nivel, la comunidad de donantes no ha sido consultada en el proceso de elaboración. Al respecto, algunos entrevistados alegaron que «se trata de una prerrogativa del Estado peruano». Sin embargo, representa una realidad que la comunidad de donantes será quien deba seguir estas definiciones y poner en práctica los contenidos. En un sentido pragmático, como hemos señalado a lo largo del informe, la falta de consulta a los donantes ha quitado seriamente posibilidades de una puesta en práctica eficaz.

Por esto, se concluye que no se ha dado un enfoque participativo en la elaboración de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. A causa de esto, el nivel de identificación de los actores de la cooperación al desarrollo con sus rumbos es extremadamente baja.

### III.3. *Compromiso 54*

Donantes → Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

#### III.3.1. *Indicadores de la DP*

No se han elaborado indicadores para este compromiso.

#### III.3.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Disponibilidad de información sobre flujos de ayuda para rendir cuentas al Congreso y la sociedad civil

El tema ha resultado una de las consecuencias más controvertidas de la Encuesta de Monitoreo. En ésta puede verse que el registro de los recursos externos en los Sistemas Nacionales es muy bajo. Ésta es una señal clara del desconocimiento del Estado peruano sobre los flujos de ayuda y, por ende, de la falta de rendición de cuentas al Parlamento y la sociedad civil.

APCI ha avanzado en el último año en la generación de su sistema de información sobre la ejecución de recursos de la

cooperación no reembolsable y esto ha sido bien recibido en la comunidad donante. Uno de los productos que muestra esta mejora ha sido el informe *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 2005*. Éste representa un importante progreso en el acceso a la información pública en el contexto peruano. Cabe observar, al respecto, que durante el proceso de indagación no hemos tenido noticias de que esta información haya sido presentada oficialmente al Parlamento ni otras instancias de control.

En la dinámica de la puesta a disposición de la información, se han evidenciado dos obstáculos: a) Falta de acuerdos sobre criterios de clasificación de recursos; y b) Falta de correspondencia entre los registros de los donantes y el Gobierno peruano. En el primer caso, las clasificaciones abundan (Sector DAC, ODM, Sectores Ministeriales, ODE, entre otros) lo que disminuye las posibilidades de puesta en común de información. También resulta un problema la falta de conceptos claros: casos puntuales son las diferencias en la propia definición de «Cooperación Técnica» (véase capítulo 3) y el concepto de «Crédito concesional», entre otros. Como consecuencia, los diferentes criterios causan divergencias al gestionar la información entre donantes y socio. Respecto a la falta de correspondencia<sup>1</sup>, las causas son variadas y competen tanto a donantes como al Gobierno. Entre ellos destacan

---

<sup>1</sup> Véase al respecto el informe *Situación y Tendencias*, p. 58, donde se explica esta situación.

principalmente la diferencia de criterios sobre la inclusión de costos administrativos de los donantes y la falta de registro en el presupuesto.

Dentro de la cooperación europea, la MCUE ha sido un avance fundamental en la publicación de información sobre flujos de ayuda de los donantes europeos. Sin embargo, al seguir los mecanismos de información propios de los donantes, la información va en paralelo a la gestionada por el Gobierno nacional.

Estas circunstancias generan cierta fragmentación entre el sistema europeo que propone la MCUE y el utilizado por APCI, provocando canales paralelos. Según hemos podido observar y han declarado funcionarios nacionales, «se están llevando a cabo esfuerzos de coordinación entre los sistemas de APCI y la MCUE» y por parte de los donantes europeos se ha considerado en reuniones formales el traslado del sistema informativo de la MCUE. Al momento de cierre de este trabajo, esto aún no se ha materializado.

En consecuencia, la cooperación europea ha avanzado en la publicación de información sobre la ejecución de sus recursos de cooperación no reembolsable. Aún resta, sin embargo, la adaptación de los formatos de presentación a los sistemas del socio que permitan activar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas.

### III.4. Compromiso 55

Socios y donantes → Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los compromisos de cooperación.

#### III.4.1. Indicadores de la DP

- IDP Evaluación mutua de progresos

Este indicador busca monitorear el número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda.

El mecanismo de seguimiento elaborado por el CAD define a las evaluaciones de progreso como «ejercicios que implican a escala nacional tanto a autoridades de los países socios como a los donantes en un análisis del desempeño mutuo» (CAD: 2005)<sup>2</sup>.

Los criterios para determinar si se han llevado a cabo evaluaciones de progresos mutuos son:

- Diálogo general: Implicando la variedad de ministerios gubernamentales y con los donantes. Se *debería* también cooperar con organizaciones de la sociedad civil.

<sup>2</sup> CAD (2005), Definiciones y Pautas. Encuesta de Monitoreo.

- Mecanismos nacionales de control de progresos: Se refiere a la evaluación periódica, que podría complementarse con revisiones imparciales/independientes.
- Apoyo de alto nivel: Las evaluaciones deben ser transparentes y dirigidas por los socios con un significativo apoyo político y con el nivel oportuno de recursos.

Este indicador busca una medición global, por lo que no analizaremos específicamente su estado de avance. Sin embargo, utilizaremos la metodología y criterios para dedicarnos a la situación actual en Perú.

#### III.4.2. *Indicadores de elaboración propia*

- IEP Evaluación de progresos en los compromisos de la ayuda en Perú

Durante el período posterior a la firma de la Declaración por el Perú, las labores de seguimiento a los compromisos han

quedado dentro del ámbito de APCI como ente coordinador bajo el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ambas instituciones han convocado a los donantes a reuniones de coordinación. No existen registros públicos del avance de estas reuniones. Según hemos podido conocer, el objetivo principal ha sido la labor de coordinación hacia la realización de la Encuesta de Monitoreo impulsada por el CAD y la consecución de los documentos oficiales que fueron enviados al Grupo de Monitoreo con sede en París.

Al cumplirse un año de la firma de la Declaración de París por el Perú, en julio de 2007, APCI realizó la convocatoria a los donantes para la conformación de una *Task Force* compuesta por funcionarios nacionales y representantes de los donantes. A septiembre del año 2007 no hemos tenido noticias de que tal grupo haya comenzado sus funciones. Por esto, si bien existió la iniciativa desde APCI, en la actualidad no se han registrado avances en la evaluación conjunta de los compromisos de la eficacia de la ayuda.

## 9. CONCLUSIONES

Es común encontrarse con comentarios que afirman que la idea de coordinación, es, *per se*, contradictoria frente a la esencia original del sistema de cooperación al desarrollo. En términos de un funcionario entrevistado: «cada donante posee sus intereses y quiere ver su bandera en el terreno». En esa línea, está muy difundida la convicción de que la Declaración de París es, lisa y llanamente, inaplicable. El debate resulta interesante y necesario. Ahora, cuando el foco se dirige al comportamiento de los donantes europeos, se disipan las variables del típico debate sobre la coordinación de donantes y emerge un problema de mucha mayor profundidad histórico-política: el proceso de integración europea. Allí la indagación toma otro rumbo y las preguntas se multiplican. Hemos intentado recorrer ese camino y obviar debates que van perdiendo sentido hasta transformarse en *cliché*.

La coordinación entre donantes europeos es un asunto de larga data. Desde el TUE (1992) y comenzando por el documento *Development Cooperation: Run up to 2000*, la Comisión ha expuesto por qué se debe avanzar hacia una cooperación europea. Desde entonces, a lo largo de 15 años, decenas de Comunicaciones y Resoluciones han buscado dar forma al proceso<sup>1</sup>. El balance de los logros desde entonces no resulta del todo positivo. Del análisis de este proceso y las herramientas generadas se puede ver que los contenidos de la Declaración

de París no representan una novedad para el ámbito europeo. Frente a esta realidad, no es poca la evidencia documental que sustenta el argumento de que la Declaración de París es una *invención europea*. Sin embargo, parece más realista afirmar que la coordinación en el campo de la cooperación al desarrollo es al momento, más que una creación, un fracaso político de la Unión Europea.

Esta conclusión general es también aplicable al caso peruano. Si bien existen avances considerables en la gestión conjunta de información europea a través de la MCUE, en los demás ámbitos de la coordinación los hallazgos resultan muy similares a aquellos de la experiencia piloto que se hiciera más de diez años atrás (Comisión, 1996). En aquel momento, dichas circunstancias podían verse como naturales. Al día de hoy, a la luz de las innumerables disposiciones comunitarias generadas desde el año 2000, el problema resulta crónico.

Sobre este marco general y en base a los cuatro pilares que hemos adoptado —la Unión Europea como *ámbito institucional*, la Coordinación Intraeuropea como *impulso político*, la Declaración de París como *programa de acción* y la situación en el Perú como *realidad de apoyo*— presentamos a continuación nuestras principales conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Véanse referencias a las más significativas en la Bibliografía.

## I. COORDINACIÓN INTRAEUROPEA EN EL TERRENO: UNA MATERIA PENDIENTE

El estado de la coordinación intraeuropea en el terreno se manifiesta en situaciones que se mencionan a lo largo de todo el trabajo. Sin embargo, es necesario resaltar algunos puntos transversales al accionar de los donantes europeos que determinan las posiciones y acciones de los actores.

La primera conclusión refiere la baja *identidad europea* que hemos encontrado en las Agencias. Prácticamente todos los funcionarios con los que hemos interactuado han hecho mención a lo *europeo* en tercera persona. Las referencias son sólo a la labor de la Comisión y lo que *ella* hace con los fondos que cada Estado le provee. La identificación con la Unión Europea como conjunto que los incluye y al cual determinan, la hemos encontrado extremadamente baja.

Recomendación 1: La Comisión y los Estados Miembros deberían promover, de manera conjunta, la efectiva puesta en marcha del proceso de integración europea en el terreno.

El análisis desde la perspectiva del marco generado en Bruselas demuestra que el proceso de coordinación intraeuropea en la cooperación al desarrollo no ha llegado al terreno en toda su dimensión. Los avances van a la mínima velocidad. Existe una percepción generalizada de que la construcción europea se da

en las sedes centrales y desde allí deben emanar las indicaciones hacia la coordinación. A la luz de las disposiciones que presentamos en el capítulo 2, el nivel de estas indicaciones concretas hacia la coordinación intraeuropea resulta aún pobre.

Por último, debe destacarse que el espacio *europeo* resulta familiar para los funcionarios y es percibido como un ámbito *natural* para la coordinación. Sin embargo, la convicción de la necesidad de coordinación intraeuropea es, en general, baja. Por esta y otras razones, el proceso de coordinación intraeuropeo no es una prioridad en el terreno peruano.

Recomendación 2: La Comisión Europea debería convocar formalmente a las representaciones a un mecanismo institucionalizado en el terreno que sirva de instancia de coordinación en el ámbito de la cooperación al desarrollo europea en el Perú.

Un indicador del rompimiento entre las sedes centrales y las representaciones, es el escaso conocimiento de las disposiciones comunitarias en los espacios descentralizados. Los mecanismos institucionales para la promoción del accionar *europeo* y la difusión sistemática de las disposiciones que involucran también a los Estados miembros no están funcionando adecuadamente. Específicamente, esto se puede observar con la falta de difusión de las disposiciones relativas al *Aid Effectiveness Package* y re-

lacionadas (véase capítulo 2). La misma observación cabe a las programaciones y/o documentos oficiales, en las que la referencia a las disposiciones comunitarias es prácticamente nula.

**Recomendación 3:** La Comisión y las representaciones de los Estados miembros deberían incorporar a sus mecanismos de decisión y capacitación los documentos comunitarios relativos a coordinación intraeuropea.

Como obstáculo para la coordinación intraeuropea resulta evidente, además, la falta de incentivos institucionales y personales.

La escasa descentralización de la toma de decisiones representa, quizás, el mayor desincentivo hacia la coordinación intraeuropea en el terreno. Estas limitaciones —a veces reales, otras autoimpuestas por las mismas representaciones— minan el interés de participar de instancias en las que éstas puedan ser puestas en debate.

Por otra parte, en la mayoría de los casos los funcionarios han declarado estar concentrados exclusivamente en sus propios objetivos, con poco margen para participar de instancias de coordinación. Un factor recurrentemente citado es la escasez de personal dedicado a temas de cooperación en la Delegación de la Comisión y la mayoría de los Estados miembros. Desde lo práctico, esto representa una carencia que dificulta la

posibilidad del personal de asistir a reuniones, participar de instancias de coordinación y comprometerse a un monitoreo constante. Independientemente de la real sobrecarga de trabajo, la falta de personal dedicado a estos temas resulta un indicio de la baja prioridad que la coordinación intraeuropea tiene para las Agencias.

Por último, los incentivos para el personal son una rareza. El aporte a lo europeo no es visto como un *plus* en la labor cotidiana de los funcionarios. Las conductas *pro* europeas son frecuentemente percibidas como patrimonio y deber particular de los funcionarios de la Comisión. Si bien deben destacarse una cantidad importante de funcionarios que han aportado al proceso, esto resulta más de sus tendencias personales que de una exigencia de cada Agencia.

**Recomendación 4:** Las Representaciones de los Estados miembros deberían desarrollar incentivos institucionales y personales internos que promuevan la coordinación intraeuropea.

En este cuadro, el débil liderazgo que se percibe por parte de la Delegación de la Comisión Europea resulta un factor político y operativo determinante. La convocatoria de la Comisión y el monitoreo de los avances son esenciales para la creación de instancias y concreción de acuerdos. Nuestros hallazgos indican que la Comisión no es percibida como un líder hacia la coordinación. Aunque



se acepta la necesidad de que ejerza tal rol, existen reservas en cuanto a su capacidad política y operativa para desempeñarlo actualmente. En el otro extremo, la labor de la Comisión se ve desmotivada por la escasa respuesta de los Estados miembros y la falta de personal para su seguimiento. El proceso puede verse como un círculo vicioso que solo puede romperse con un liderazgo decidido por parte de la Comisión.

Recomendación 5: Resulta necesaria una mayor proactividad por parte de la Delegación de la Comisión en la difusión y generación de instancias de monitoreo, comenzando por las disposiciones del Consenso Europeo y las iniciativas comunitarias dictadas en consecuencia.

Por último, un problema cotidiano es el escaso flujo de información sobre estrategias, programas, misiones y estudios. Hemos constatado esfuerzos periódicos de la Comisión para informar a los Estados miembros sobre sus actividades. Esta conducta, sin embargo, no es recibida por las representaciones como un mecanismo de coordinación y puesta en común europea, sino como un medio de rendición de cuentas al que la Comisión está obligada por su posición en el esquema comunitario. Por esto, la puesta en común de información se mantiene generalmente de manera unidireccional y en un ámbito de formalidad sin alcanzar intercambio sustancial —y por lo tanto útil— al proceso de coordinación.

Recomendación 6: Cada Representación debería incorporar, en su accionar cotidiano, el envío de información sobre sus actividades a la Comisión y demás Estados miembros.

## II. CONSENSOS HACIA EL RESPETO DEL LIDERAZGO NACIONAL

El Acuerdo Nacional no reúne —ni política ni técnicamente— las características necesarias para actuar como marco de alineamiento de la cooperación no reembolsable. Frente a esta carencia, la Política de Cooperación Técnica Internacional representa —con las reservas citadas a lo largo del trabajo— un aporte considerable del Gobierno peruano al proceso de la Declaración de París. Ha sido generada por los mecanismos institucionales del socio y genera una propuesta de sistematización para las acciones de CNR. En este sentido, no caben dudas de que la promoción de la idea de apropiación ha sido el argumento más desarrollado por el Gobierno peruano.

Se han señalado, sin embargo, algunas objeciones de peso respecto a su mecanismo de elaboración y su consistencia técnica que han puesto en riesgo sus posibilidades de actuar como documento de referencia. Estas críticas no son sólo teóricas, sino que se han manifestado en descalificaciones y cierta indiferencia por parte de los donantes europeos.

Según hemos podido conocer, se llegó a sostener que *es sólo papel*. Los argumentos más citados para desconocer la propuesta de APCI son la inexistencia de procesos consultivos, la falta de mecanismos de interacción con Donantes y la politización de sus prioridades. A esto se ha sumado un período en el que APCI, institución competente para la aplicación de la PNCTI e interacción con donantes, ha carecido de un accionar constante y del suficiente respaldo político.

Recomendación 7: Instaurar en el ámbito europeo el debate sobre la propuesta de la PNCTI como documento de referencia para el alineamiento de la cooperación no reembolsable, buscando generar acuerdos entre donantes europeos.

La apropiación no funciona sólo con declaraciones formales del socio. El liderazgo necesita de acuerdos que dirijan las intervenciones hacia el camino propuesto. Estas ideas han tenido poco desarrollo en el Perú. El accionar del Gobierno al definir las estrategias para la cooperación ha sido eminentemente unilateral y la conducta europea de respeto a su liderazgo ha sido tibia y fragmentada. Cada donante ha elegido qué espacios respetar y qué estrategias seguir. En algunos casos, se han expresado profundas diferencias con el proceder del Gobierno y especialmente de APCI. En otros tantos, los donantes simplemente han aprove-

chado la confusión reinante para seguir sus propios objetivos. Según se ha citado en las entrevistas haciendo uso de una frase popular, la situación «parece un diálogo entre sordos».

Para avanzar en el campo de la *real* apropiación, la primera medida es encontrar una salida al método de posiciones bilaterales aisladas. Como se comenta en el capítulo 3, dentro del conjunto de donantes presentes en Perú, los europeos se caracterizan —con matices en cada caso— por su tendencia al diálogo con el Gobierno nacional. Sin embargo, esta característica compartida no se ha utilizado para generar conductas comunes. En este caso particular, el ámbito europeo se ha infrutilizado para impulsar acuerdos de amplio alcance que puedan dar una salida a la parálisis generada por la falta de consensos en torno a la PNCTI. La vía propuesta no se dirige a buscar posiciones corporativistas hacia la confrontación, sino la creación de instancias que disminuyan los costos de transacción de los acuerdos y fomenten la coordinación entre donantes europeos.

Recomendación 8: Sobre la base de acuerdos internos y bajo el liderazgo de la Comisión, resulta necesario concretar una instancia de coordinación UE-Gobierno peruano, para la búsqueda de consensos que permitan la real puesta en práctica de la PNCTI.

### III. APOYO EFECTIVO A LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL

Como se señala en el capítulo 4, el simple registro de los recursos en el presupuesto no resulta un indicio del apoyo a las Estrategias Nacionales en el contexto peruano. Es importante, en primer lugar, analizar la correspondencia sectorial de los recursos europeos con la matriz de la PNCTI. Sólo sobre esa base resulta posible construir soluciones graduales hacia el alineamiento. De los datos que hemos indagado (MCUE y FIP), entendemos que resulta posible asignar más del 90% de los recursos dentro de la matriz de la PNCTI. Si bien no se da un alineamiento directo de cada intervención dentro de cada ODE y sus objetivos específicos, también puede asignarse parcialmente tomando en consideración dos o más de ellos. El ejercicio que hemos realizado en el presente trabajo no tiene como finalidad emitir juicios definitivos sobre el alineamiento, puesto que las asignaciones son de 2005 y la PNCTI se aprueba en el año 2006. El objetivo ha sido aproximarnos a la situación actual y alcanzar algunas conclusiones que puedan servir de herramienta para el futuro. Por ello, evitando juicios que puedan parecer absolutos, remitimos a los resultados presentados en el capítulo 5 como referencias de la situación encontrada.

Recomendación 9: Los donantes europeos deben realizar procesos de evaluación interna de la colocación

actual de sus recursos en base a la Matriz de la PNCTI como línea de base para el monitoreo futuro.

Diferente es el caso de las programaciones que se encuentran en curso y desarrollan sus mandatos durante la vigencia de la PNCTI. La importancia que esta última ha recibido en las Estrategias de los donantes es considerablemente baja y el alineamiento virtual de las intervenciones programadas a un único marco de condiciones es prácticamente nulo. El cuadro resultante es que, de no realizarse procesos de negociación en base a las propuestas de la PNCTI, la cooperación europea continuará el curso dictado por los objetivos de cada donante. Esto obstaculizaría no sólo el proceso de alineamiento, sino también la búsqueda de armonización intraeuropea.

Recomendación 10: Los donantes europeos deberían, en interacción con el Gobierno, vincular formalmente sus acciones de cooperación a los ODE y Objetivos específicos de la PNCTI.

### IV. APOYO COORDINADO A LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS NACIONALES

Éste es uno de los casos en donde los compromisos de alineamiento deben amoldarse a la situación nacional. En rigor, la primera Estrategia del socio que

debe ser respetada por la comunidad de donantes es, por su propia naturaleza, la PNCTI. Por ello, el primer indicio de coordinación será respetar los sectores que la PNCTI establece como estratégicos. Y cumpliendo el compromiso, cada intervención deberá orientarse a la implementación de cada estrategia sectorial —nacional, regional o local— respectiva. También en aplicación de los compromisos, en los casos en que esta estrategia no exista, las intervenciones deben dirigirse a apoyar al Gobierno en su diseño.

Recomendación 11: La selección de Estrategias Sectoriales Nacionales, Regionales o Locales para la colocación de recursos europeos debería seguir los lineamientos señalados en los ODE de la PNCTI. En los casos en que éstas no existan, el apoyo debería dirigirse a su diseño.

Hemos señalado que el apoyo a estrategias sectoriales es la modalidad más común entre los donantes europeos. E inclusive, se han detectado sectores en donde convergen los aportes. Sin embargo, no se han detectado esfuerzos de coordinación intraeuropea para estos apoyos. Una razón de peso es que el potencial del apoyo coordinado no resulta simplemente de la colocación sectorial, sino también de las modalidades de cooperación. Ejemplo de ello son los sectores de Agua y Medio ambiente en donde Alemania e Italia se hacen presentes con una fuerte asignación. Sin embargo, la modalidad de canalización

de recursos vía proyectos actúa como el principal obstáculo que bloquea las posibilidades de coordinación.

Recomendación 12: Los donantes europeos deberían avanzar desde la lógica de proyectos hacia la modalidad de Programas que permitan el acercamiento a las estrategias del socio y otros donantes.

En atención a los sectores que priorizan los ODE, pueden identificarse tres ámbitos probables para la realización de Programas coordinados entre donantes europeos y el Gobierno: *Descentralización, Defensoría del Pueblo* y aplicación de las *Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)*.

Recomendación 13: Deberían analizarse las posibilidades de acción coordinada entre donantes europeos y Gobierno, en el corto plazo, en el ámbito de los Objetivos de la PNCTI: a. *Apoyo al proceso de Descentralización*; b. *Apoyo a la Defensoría del Pueblo* y c. *Aplicación de las Recomendaciones de la CVR*.

Una mención aparte necesita el apoyo coordinado hacia el desarrollo de capacidades. Dentro de los componentes priorizados en la PNCTI (véase el cuadro 14, p. 89) la cooperación europea posee una considerable presencia. Según puede observarse en el cuadro y ha surgido de nuestras indagaciones, algunas intervenciones europeas orientadas al Desarrollo de capacidades resultan con-

vergentes aunque sin señales de coordinación. El caso de mayor relevancia se da en el ODE Descentralización, en el objetivo específico de *Fortalecer las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales*.

Recomendación 14: Se deberían realizar acuerdos intraeuropeos hacia un apoyo coordinado al fortalecimiento de las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales.

Finalizando, las medidas de apoyo a la APCI realizadas por la Comisión y previstas en la programación de la AECl, representan un importante aporte europeo a la mejora de las capacidades nacionales en la coordinación, supervisión y gestión de los recursos externos. Por ello, resulta importante que ambas instituciones se coordinen para lograr una mayor efectividad del programa.

Recomendación 15: La Comisión Europea y España (AECl) deberían realizar labores de coordinación de sus intervenciones de Apoyo al Fortalecimiento de APCI.

## V. MECANISMOS HACIA EL USO PROGRESIVO DE LOS SISTEMAS NACIONALES

En el caso peruano se destacan dos situaciones que moldean el contexto para

la aplicación de los compromisos vinculados al uso de los sistemas nacionales. La primera surge del hecho de que el Estado peruano está ampliamente centralizado política y administrativamente. En palabras de los actores, «todo pasa por Lima». En el otro extremo, los focos de pobreza se dan predominantemente en las zonas rurales. El contraste genera serios cuestionamientos al compromiso de canalizar recursos por los sistemas nacionales bajo el argumento de que «frente a la falta de capacidades del Gobierno, si la cooperación se canaliza por los sistemas nacionales, caerá en el mismo centralismo y perderá posibilidades de asistir a los más pobres». Esta afirmación, aunque debatible, se apoya en la difundida percepción de que el problema de la pobreza en el Perú no surge de la carencia de recursos. Sus causas —se sostiene— se encuentran en las desigualdades en la distribución, en la ineficiencia en la gestión y en la falta de capacidades dentro del Estado. Son dos argumentos muy arraigados en el contexto peruano que limitan la puesta en práctica propuesta por la Declaración.

Sumado a esto —y quizás en consecuencia— las posiciones de los actores no facilitan la puesta en práctica de los compromisos. En primer lugar, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no da relevancia a los recursos externos en sus sistemas de gestión, probablemente por su baja incidencia cuantitativa. Una prueba cabal de ello es el pobre nivel de registro demostrado por los sistemas presupuestarios que se evidenciará con

motivo de la Encuesta de Monitoreo del CAD (véase el capítulo 5, punto III.11). APCI, por su parte, ha promovido explícitamente que sean utilizados los sistemas nacionales. El caso más claro es que en la PNCTI no se hace mención a este tema. En tercer lugar, son las propias instituciones nacionales las que en muchas ocasiones solicitan obviar los sistemas nacionales para evitar burocracia en la gestión de los fondos. Y por último, la mayoría de los donantes evalúan (véase el capítulo 5, punto III.7.2) que los sistemas nacionales no dan garantías suficientes para la utilización de los mecanismos de apoyo presupuestario.

Este entramado de circunstancias y posiciones está amenazando seriamente la implementación de los compromisos de uso de sistemas nacionales y merece un tratamiento abierto y concreto por parte de la comunidad de donantes y el Gobierno nacional.

**Recomendación 16:** Activar debates dentro de las instancias de coordinación intraeuropea sobre la situación nacional y alternativas posibles para dirigir los recursos hacia los sistemas nacionales.

Estos elementos, aun cuando moldeen la situación en el terreno, no pueden ser excusas para avanzar en el uso de los

sistemas nacionales. A esta altura de las circunstancias, la opción de «todo a proyectos» no debe ser fácilmente aceptable. Aun en un contexto desfavorable como el presentado, es necesario generar políticas e instrumentos que acerquen la realidad europea en el terreno a los compromisos adquiridos tanto en la Declaración de París como en las instituciones comunitarias. Del análisis realizado emerge como alternativa deseable la implementación coordinada a nivel europeo de apoyo sectorial, que aun sin implicar la libre disponibilidad de fondos aumente el volumen de recursos que utilizan los sistemas nacionales<sup>2</sup>.

**Recomendación 17:** Los donantes europeos deberían concretar programas coordinados bajo la modalidad de apoyo sectorial a escala nacional.

Finalmente, también resulta importante tener en cuenta la cantidad de recursos que se colocan y gestionan a nivel regional. Frente a esto, resulta una posibilidad la instrumentalización de apoyo presupuestario (general o sectorial) a Gobiernos regionales.

**Recomendación 18:** Analizar las posibilidades de implementación de apoyo presupuestario (general o sectorial) a Gobiernos Regionales.

<sup>2</sup> Como es el caso de la CE con el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, [www.pasaperu-ce.org.pe](http://www.pasaperu-ce.org.pe).

## VI. INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DE LA DP A LOS RECURSOS EJECUTADOS POR ACTORES PRIVADOS

El alto porcentaje de recursos de CNR gestionados por actores privados —casi el 50% según APCI (2007)— resulta una circunstancia que debe ser atendida por el proceso de implementación de los compromisos de París en el Perú. Si bien los acuerdos de la Declaración se dirigen a la cooperación oficial, es necesario tener en cuenta que su espíritu va más allá de aspectos puntuales y representa una tendencia global hacia una mayor efectividad para la cooperación al desarrollo. Dentro de ese espíritu, el respeto a las estrategias del socio ocupa un lugar preponderante.

En ese contexto, la situación representa un laberinto para el Gobierno socio. Frente a los actores privados, resulta complejo poner en práctica su *Apropiación*, liderando y supervisando la gestión de esos recursos. Asimismo, es un caso de complejas connotaciones para la comunidad de donantes. La colocación de estos recursos estaría prácticamente al margen de los compromisos oficiales sobre alineamiento con las estrategias nacionales, lo que pone en serias dificultades su control y monitoreo. En el Perú, donde este problema alcanza a casi la mitad de los recursos de CNR, los hechos han tomado dimensiones preocupantes. Por un lado, el Gobierno ha buscado generar mecanismos de apropiación sobre estos recursos, llegando a ser calificado de «totalitario»

por sus intentos de supervisión. Por otro, el mecanismo es frecuentemente asumido por los donantes como un medio para *tercerizar* responsabilidades en la colocación de esos recursos y, a veces, como una forma de evitar las negociaciones con la administración nacional.

Los donantes europeos poseen una considerable participación individual y conjunta en la canalización de recursos a través de actores privados. Citando los casos de mayor volumen de recursos europeos, según APCI (2007: cuadro 33) la ejecución de los recursos de fuente oficial por actores privados ha sido: España, 85%; Italia, 63%; Comisión Europea, 18% y Alemania, 17%. Tomando los cuatro casos que hemos analizado en este trabajo, el promedio asciende a un 45% de recursos de fuente oficial ejecutada por actores privados.

La responsabilidad en la orientación de estos recursos es compartida y, por lo tanto, consideramos que la búsqueda de soluciones debe ser materia de acuerdos entre las fuentes oficiales y el Gobierno peruano.

Recomendación 19: Los donantes europeos deberían establecer mecanismos de diálogo con APCI que aporten a la coordinación de entes privados que ejecuten recursos oficiales europeos.

Recomendación 20: Generar acuerdos intraeuropeos que fijen princi-



pios básicos en la interacción de los donantes oficiales con entes privados, buscando incorporar el respeto a la apropiación y los principios de alineamiento a las estrategias nacionales.

## VII. ACUERDOS HACIA LA PUESTA EN COMÚN DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTOS

Tomando la clasificación de De Renzio, la Declaración de París enmarca el proceso de armonización entre donantes en tres acciones: 1) Puesta en común de información; 2) Procedimientos y actividades comunes (misiones, informes, programas, etc.) y 3. Coordinación de estrategias. Estos componentes son especialmente aplicables al ámbito europeo por las disposiciones comunitarias expuestas en el capítulo 2. Sobre los dos primeros, caben las siguientes conclusiones.

La puesta en común de información de la cooperación europea en el Perú ha recibido un gran impulso con la Matriz de Cooperación de la Unión Europea, gestionada por la Comisión Europea (MCUE). Los procesos generados para la actualización de sus contenidos se han constituido en el pilar de la coordinación intraeuropea en el Perú. Resulta destacable su aporte, como «Atlas de Donantes local», a las tareas propuestas por la Comisión en el *Aid Effectiveness Package* (capítulo 2, punto II). En base a

esta información se ha realizado el Balance de la Cooperación Europea en el Perú, herramienta de gran importancia para conocer la situación en el terreno. Ambos documentos pueden encontrarse en la página web de la Delegación de la Comisión.

Una observación detectada es que la gestión de esta información queda simplemente a nivel operativo, siendo gestionada preponderantemente por el personal técnico. Sus resultados y contenidos son escasamente debatidos en espacios de decisión política y de toma de decisiones estratégicas. Si bien el Balance UE 2006 es una herramienta importante para la toma de decisiones, no hemos constatado instancias de reflexión conjuntas de alto nivel sobre sus contenidos. En consecuencia, se observa que la puesta en común de las estrategias e intervenciones resulta un tanto superficial, sin alcanzar debates de fondo sobre las motivaciones, prioridades y objetivos de cada donante.

**Recomendación 21:** Generar instancias de debate político al más alto nivel sobre los contenidos de la MCUE e informes relacionados para elaborar conclusiones comunes.

La utilización de procedimientos comunes es extremadamente baja y las perspectivas son poco alentadoras. A nivel europeo, la posición preponderante es que para alcanzar procedimientos comunes no se necesitan sólo iniciativas sobre el terreno, sino además acuerdos



políticos a nivel central. Como ejemplo de esto, se han constatado casos donde la rigidez de los procedimientos impuestos desde las sedes centrales ha bloqueado varios intentos de programas comunes. Además, en los casos en que diferentes actores conviven en el seno de un mismo donante (casos de España y Alemania) el problema se torna aún más complejo.

Nuestra impresión general es que si bien la predisposición de las sedes centrales es fundamental, el proceso avanzará sobre iniciativas concretas en el terreno que generen esta necesidad. En este sentido, la modalidad de proyectos no presenta esta exigencia. Y disminuyendo aún más las demandas, el propio Gobierno no ha sido vehemente en buscar que se cumpla este compromiso. Según pudo corroborarse, «los costos de transacción impuestos por las misiones e informes no son un problema prioritario para las instituciones nacionales». La necesidad de simplificación y generación de acuerdos, entendemos, se dará con la creación de programas conjuntos que ameriten una interacción y exijan la coordinación.

Recomendación 22: Avanzar sobre iniciativas europeas de pequeña escala para ensayar modalidades de procedimientos comunes.

En la práctica, solo hemos verificado el uso de procedimientos comunes en el caso de la canasta de fondos para el Apoyo a la Defensoría del Pueblo, don-

de participan Suecia y Bélgica. Según pudo verse en nuestro Taller, esta iniciativa ha sido muy bien recibida entre los donantes europeos. Sin embargo, sus experiencias no han sido capitalizadas por el conjunto de donantes.

Recomendación 23: Presentar y debatir las experiencias de la Canasta de Fondos para el Apoyo a la Defensoría del Pueblo.

#### VIII. AVANCE HACIA UN MARCO COMÚN DE PROGRAMACIÓN EUROPEA

La decisión de ir hacia un Marco de Programación Común Europeo ha sido ya tomada en Bruselas (Comisión, 2006c). Este rumbo, sin embargo, aún no ha llegado al terreno en el Perú. El conocimiento de estas directivas es muy bajo y el clima con que se reciben es de cierto escepticismo. Políticamente, el proceso de elaboración de informes sobre la situación nacional y la definición de estrategias se concibe como un ámbito prácticamente inviolable de cada donante. El horizonte de una programación común es generalmente calificado como *deseable*, pero no se percibe que se den aún las condiciones de fondo —identidad europea, liderazgo de la Comisión, entre otros—. En lo operativo, las diferencias en los plazos, los complejos procesos internos y la variedad de técnicas en la programación son vistas como barreras casi imposibles de

superar. Para avanzar, resulta necesario asumir que la meta de hacer converger las programaciones individuales en una común europea, es muy lejana.

Sobre esta premisa, deben buscarse pequeños avances inmediatos que sirvan de ejercicio y cambien las condiciones en el mediano plazo. Aun cuando en lo inmediato no puedan verse perspectivas de cambio, la generación de acuerdos locales podría transformarse en un importante elemento de decisión para las sedes centrales en vistas a futuras estrategias. El primer paso hacia programación europea es conocer y asumir las diferencias estratégicas, procedimentales y metodológicas de cada donante. Para poder avanzar, resulta necesario desmitificar estas diferencias y buscar una salida.

**Recomendación 24:** Realizar instancias de debate dentro del ámbito europeo sobre las directivas que disponen la realización de un Marco Común de Programación Europeo, intercambiando sobre la realidad de cada donante y buscando conclusiones conjuntas.

La directiva comunitaria resalta que éste es un proceso flexible y gradual, que debe dirigirse a concretar un análisis común de problemas nacionales, para luego ensayar estrategias comunes de respuesta. En el primer paso, según hemos visto, existen áreas señaladas coincidentemente en los informes de los donantes europeos. Un ejemplo es la refe-

rencia reiterada a las problemáticas nacionales en las áreas de *Institucionalidad* y *Desarrollo sostenible*. En un contexto de gran concentración de recursos en pocos donantes, el potencial de impacto de pequeños acuerdos concretos es muy elevado. Una opción en el corto plazo es un ejercicio de análisis conjunto sobre los problemas centrales que detectan los donantes europeos. Éste podría servir como «acuerdo marco» que sienta las bases para futuras estrategias y pueda, mientras tanto, coexistir con las programaciones actuales y servir de insumos para las futuras.

**Recomendación 25:** Generar una Hoja de ruta de la CNR europea en el Perú que incluya medidas concretas hacia el acercamiento de los análisis de diagnóstico.

La generación de respuestas comunes resulta más compleja. Cada donante se concentra preferentemente en cada estrategia individual definida desde las sedes centrales por lo que el margen al debate sobre estos temas es muy bajo. Pero aun en este caso, un esfuerzo de coordinación parece posible si se asume con la concepción de gradualidad. La sola Declaración de unos pocos principios comunes para la colocación de recursos sería un aporte importante. Una vía posible es un acuerdo europeo que haga referencia a las propuestas de la PNCTI, a estrategias sectoriales de importancia y a principios instrumentales a seguir en la gestión de recursos. Esos contenidos darían una señal de

avance y abrirían el camino hacia mayores acuerdos. Si bien no constituyen medidas de fondo, son acuerdos de medios que dan respuestas a problemas actuales y siembran soluciones futuras.

**Recomendación 26:** Generar un documento que contenga acuerdos sobre problemas nacionales prioritarios para el conjunto de la CNR europea y enuncie principios comunes de actuación en el Perú.

## IX. DIVISIÓN DEL TRABAJO EUROPEO: HACIA UN CÓDIGO DE CONDUCTA

La propuesta del Código de Conducta es una de las medidas más audaces que se han tomado dentro del proceso de coordinación intraeuropea. Según hemos podido conocer, su debate ha sido de los más arduos que se han dado en el área de la cooperación europea al desarrollo. Resumiendo sus contenidos, éste establece que la cooperación europea debe organizarse internamente en cada caso nacional para buscar que, bajo el liderazgo del Gobierno socio y con su aval, cada donante se concentre en dos sectores. Previo a efectuar propuestas, resulta importante comentar algunas circunstancias importantes que determinarán —entre otras— las posibilidades de aplicación del Código en el Perú.

*Sectores de referencia:* El primer obstáculo conceptual en el contexto peruano re-

sulta la falta de acuerdos sobre el alcance del término *sector*. Existen las más variadas clasificaciones según el ámbito y el contexto. Sin embargo, en nuestras consultas y por las consideraciones que ya hemos expuesto, la matriz de la PNCTI con los doce ODE representan, por peso propio, el documento de referencia de división sectorial para la cooperación externa. Éste es un primer paso necesario de afianzar.

**Recomendación 27:** Adoptar los ODE de la PNCTI como mapa sectorial para la asignación de recursos dentro del Código de Conducta en el Perú.

*Liderazgo:* El Código es extremadamente ambicioso y su proceso de organización será largo. El avance necesita de liderazgos constantes que construyan no solo para el futuro inmediato, sino con una visión a medio y largo plazo. Por esto, buscando dar gradualidad al proceso, consideramos que en primera instancia resulta deseable que sea la Comisión y no el Gobierno peruano quien lidere el proceso. Una primera razón, aplicable a todo el proceso de coordinación, reside en que las capacidades políticas y operativas que se necesitan aún no han sido consolidadas en la relación Gobierno-donantes en el Perú. Y especialmente para el caso europeo, el tipo de decisiones y el nivel de responsabilidad que deben lograrse, poseen más posibilidades de efectividad si se negocian en primera instancia en arena europea. Solo luego la interacción con el Go-

bierno podrá resultar productiva. La complejidad de este proceso implica no solo hablar el idioma de los donantes sino sobre todo el idioma europeo. La Cooperación Europea necesita «ordenar la casa» para evitar que la división interna se profundice.

**Recomendación 28:** Comenzar el análisis de la división del trabajo dentro del ámbito europeo bajo el liderazgo de la Comisión Europea.

*Consensos con el Gobierno:* Lo anterior es independiente de la necesidad de avanzar constantemente sobre acuerdos con el Gobierno. Resulta necesario generar un mecanismo de interacción cooperación europea-Gobierno en donde se den los acuerdos sobre sectores y ventajas comparativas de cada donante. Creemos que, luego de alcanzar acuerdos básicos entre donantes europeos, resulta indispensable activar un diálogo en el que participen todos los donantes junto al Gobierno (APCI particularmente).

**Recomendación 29:** Conformar una instancia de coordinación cooperación europea-Gobierno (APCI) para la realización de acuerdos sobre ventajas comparativas y sectores de especialización de cada donante.

*Especialización sectorial:* La situación actual resulta, con matices, de amplia dispersión y superposición sectorial. Aun así la potencial aplicación del es-

quema del Código de Conducta en el Perú resulta posible y necesaria. Del análisis realizado en el capítulo 5 sobre el comportamiento individual y global visto desde la propuesta de concentración en dos sectores, se puede realizar un ejercicio como el que sigue<sup>3</sup>:

- Alemania representa el donante europeo con mayor potencial de especialización en los sectores de *Agua y saneamiento* y *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, con una menor presencia en *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente*.
- La Cooperación de Bélgica también posee probabilidades de concentración, dada la predominancia a la asignación para *Salud y nutrición* en primer término, con menor especialización en el ODE *Medio ambiente y desarrollo sostenible*.
- La distribución sectorial de la Comisión Europea actual y programada se proyecta con alta dispersión de recursos. En base a su situación al 2005, ventajas comparativas asumidas y programación vigente, su alineamiento más claro se proyecta con el ODE *Promover un Estado democrático, transparente y eficiente* con énfasis en los ODE transversales vinculados a *descentralización y exclusión*. Posteriormente, las connotaciones que tome la idea fuerza de Cohesión Social determinará un segundo sector de dedicación. En razón de la letra de la Programación, la mayor tendencia

<sup>3</sup> No se analiza el caso de Suecia, pues ha anunciado el retiro de su Cooperación al Desarrollo en el Perú.

se dirige al eje *Competitividad sostenible*, pudiendo predominar los ODE *Protección del Medio ambiente y desarrollo sostenible* o *Promoción de la competitividad nacional y puestos de trabajo* como decisiones estratégicas.

- España es el país cooperante que mayor dispersión presenta en el marco generado por los ODE. Por los antecedentes y la tendencia de programas contenidos en el último acuerdo Marco, los ODE que se proyectan como principales destinatarios de sus recursos son *Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente*, *Promover la competitividad y puestos de trabajo* y las intervenciones en el campo de *Cultura y Desarrollo*, que no se corresponden nominalmente con ningún ODE. Además, la división interna de la cooperación española representa un caso que merece tratamiento particular. Por ello, en una primera instancia, la organización debería incluir solo a la cooperación bilateral española que ejecuta la AECI.
- La proyección del Fondo Italo-Peruano es igualmente diversa, aunque presenta posibilidades de focalización en: a) *Acceso al agua, saneamiento e infraestructuras básicas*; b) *Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo*, y c) *Promover la competitividad nacional y puestos de trabajo*.

Estimamos que este tipo de ejercicio, realizado sobre la base de las prioridades nacionales, las estrategias de cada donante y ventajas comparativas (reco-

nocidas por donantes y socio), puede aportar un mapa posible de concentración sectorial de los donantes europeos a mediano plazo. En una primera instancia, las tratativas deben desempeñarse en el contexto de un «estudio de factibilidad» dentro de las instancias europeas para inmediatamente después incluir al Gobierno nacional para avanzar sobre posibilidades concretas.

Recomendación 30: Instalar en el ámbito europeo el debate de la especialización sectorial en base a presencia histórica, ventajas comparativas y programaciones en curso, con vistas a diseñar un mapa preliminar de distribución de sectores para los próximos años.

Resulta necesario, además, tener en cuenta que la propuesta del Código de Conducta presenta al apoyo presupuestario como una opción de intervención por fuera de los sectores de Especialización. En el contexto de amplia diversidad sectorial de algunos donantes, la opción se transforma en una alternativa importante para el mediano plazo.

Recomendación 31: Realizar un análisis europeo conjunto sobre aquellos sectores que poseen mayor potencial para la modalidad de apoyo presupuestario con el objetivo de optimizar la utilización de recursos europeos en el Perú.

Por último, la presencia estratégica de la UE es un tema ampliamente considera-

do durante todo el proceso de coordinación intraeuropea y resulta incluido en el Código de Conducta. El contexto actual diseña un esquema de doce Objetivos de Desarrollo Estratégicos/Sectores, para distribuir entre cinco cooperantes (CE, Alemania, Italia, España y Bélgica) en los que se concentra más del 90% de los recursos. En ese esquema, la UE debe definir sus sectores estratégicos.

Recomendación 32: Determinar los sectores estratégicos para la cooperación europea en el Perú e incluirlos en la planificación conjunta con vistas a optimizar la presencia de la cooperación europea en el Perú.

#### X. GESTIÓN CONJUNTA DE INFORMACIÓN Y MONITOREO DE AVANCES

La Declaración de París coloca a la gestión transparente de información como la base fundamental hacia la Mutua Responsabilidad en la cooperación al desarrollo. En este sentido, tanto los donantes europeos como la APCI han tenido enormes avances en la gestión de la información de la cooperación no reembolsable. La MCUE ha resultado no solo un avance en el acceso a la información pública, sino un aporte metodológico fundamental para la gestión de información de CNR. Su puesta en marcha representa, sin dudas, el mayor logro de coordinación intraeuropea en el Perú. APCI, por su parte, ha incrementa-

do notoriamente la calidad de sus sistemas de información en los últimos dos años. Como se ha resaltado reiteradamente, el último Informe *Situación y Tendencias...* es una muestra cabal de ello. Ambos sistemas de registro pueden mejorarse y se ven indicios de esfuerzos en ese sentido.

El próximo paso necesario para avanzar en el camino de la Mutua Responsabilidad es la adopción de medidas que coordinen ambas metodologías y unifiquen criterios para la gestión de información de recursos que son, en sustancia, los mismos. Hemos tenido conocimiento de que esta vinculación ha sido puesta en marcha, aunque aún no se han visto resultados concretos.

Recomendación 33: Implementar medidas de coordinación entre la Matriz de Cooperación al desarrollo europea y los Sistemas de gestión de información de APCI.

Por último, el monitoreo conjunto del avance de los compromisos sobre Eficacia de la ayuda representa un compromiso de gran actualidad y relevancia. Según hemos presenciado, en las primeras instancias que han desempeñado estas tareas, los donantes europeos han participado activamente.

Pero aún el involucramiento no ha sido decidido y la posición ha sido, en varios casos, de espectadores. Consideramos que esto debe cambiar. Los donantes europeos no se encuentran solo com-

prometidos al proceso de la Declaración de París. Tienen además un enorme conjunto de obligaciones que emanan de las disposiciones comunitarias. Y, lo que es más importante, la gran responsabilidad de ejecutar casi el 40% de la ayuda oficial al desarrollo que recibe el Perú (APCI, 2007).

Por esto, los donantes europeos deben no solo participar, sino promover activa-

mente, junto al Gobierno, el monitoreo de los compromisos de aumento de eficacia de la ayuda.

Recomendación 34: Promover conjuntamente con el Gobierno —y participar activamente— un mecanismo institucionalizado de seguimiento a los compromisos de la Declaración de París en el Perú.

## ANEXO. OBJETIVOS DE LA PNCTI



Objetivos de la PNCTI

EJES, OBJETIVOS GENERALES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
EJE	
SEGURIDAD HUMANA	<p>Lograr el acceso universal a la provisión de agua potable y saneamiento.</p> <p>Desarrollar ciudades intermedias e infraestructura vial en el ámbito rural.</p> <p>Promover el acceso a una vivienda digna y el ordenamiento de los espacios urbanos y rurales.</p> <p>Incrementar el volumen y la eficacia del gasto social.</p> <p>Promover la eficiencia de los programas sociales a través de acciones focalizadas y coordinadas a nivel sectorial, regional y local.</p> <p>Satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la niñez y población vulnerable.</p> <p>Desarrollar capacidades laborales en la población de menores ingresos.</p> <p>Promover programas de empleo e inserción laboral para las personas sin sustento.</p> <p>Crear y fortalecer circuitos económicos en las áreas críticas.</p> <p>Asegurar a la población más pobre el registro universal e identidad.</p> <p>Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, la niña y el adolescente.</p> <p>Eliminar toda clase de exclusión étnica, social, cultural y de género.</p> <p>Desarrollar programas de protección para los discapacitados.</p> <p>Proteger al adulto mayor.</p>
INSTITUCIONALIDAD	<p>Erradicar la corrupción de la administración pública y promover la ética y transparencia.</p> <p>Reformar la administración pública para garantizar un Estado eficiente.</p> <p>Desarrollar las capacidades técnicas y de gestión del sector público.</p> <p>Asegurar la estabilidad política en el marco de un planeamiento estratégico nacional.</p> <p>Asegurar la libertad de expresión, libertad de prensa y acceso a la información pública.</p> <p>Ampliar los mecanismos de concertación, representación y participación ciudadana.</p> <p>Preservar y fomentar la identidad nacional y su patrimonio.</p> <p>Desarrollar una política exterior basada en los intereses del Perú, considerando la promoción de la democracia, los derechos humanos y el respeto al orden jurídico internacional.</p> <p>Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas.</p> <p>Fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial.</p> <p>Fomentar mecanismos alternativos de solución de controversias.</p>

	<p>Prevenir y sancionar todas las formas de violencia familiar, sexual y trabajo infantil.</p> <p>Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos mediante el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>Promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país.</p> <p>Prevenir las actividades del terrorismo, narcotráfico y actividades que afecten la seguridad nacional.</p> <p>Formalizar la propiedad de la tierra.</p> <p>Articular el territorio nacional de modo que promueva la integración económica, social y cultural del país.</p> <p>Culminar el proceso de transferencia de competencias, recursos y funciones a gobiernos regionales y locales.</p> <p>Fortalecer las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales.</p> <p>Fomentar el desarrollo de políticas coordinadas entre los niveles central, regional y local.</p> <p>Promover el desarrollo fronterizo en el marco de una cultura de paz.</p> <p>Asegurar una educación básica universal y de calidad.</p> <p>Mejorar la calidad de la educación en la infancia temprana e inicial.</p> <p>Elevar la calidad de la enseñanza docente.</p> <p>Mejorar la gestión y descentralización del sistema educativo.</p> <p>Ampliar el acceso y mejorar la escolaridad rural respetando diversidad cultural, con énfasis en la población femenina.</p> <p>Desarrollar una infraestructura educativa que permita una buena educación.</p> <p>Fomentar una cultura de investigación científica e innovación en la educación.</p> <p>Articular la relación entre la actividad productiva y la formación técnica y profesional.</p> <p>Reducir la mortalidad materno-infantil.</p> <p>Alcanzar un nivel saludable de nutrición en la población materno-infantil.</p> <p>Promover en la población una cultura de prevención de enfermedades y prácticas saludables.</p> <p>Ampliar y descentralizar los servicios de salud, especialmente la salud de los pueblos indígenas.</p> <p>Fortalecer los programas de salud pública y el aseguramiento universal.</p> <p>Facilitar el acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles.</p> <p>Fortalecer las capacidades del personal que presta servicios de salud.</p> <p>Desarrollar una estrategia sanitaria de salud sexual y reproductiva.</p> <p>Prevenir y controlar las infecciones de transmisión sexual VIH-sida.</p> <p>Prevenir y controlar los problemas de drogadicción, especialmente entre los adolescentes.</p> <p>Reducir la incidencia de tuberculosis y otras enfermedades graves.</p>
DESARROLLO HUMANO	<p>6. Apoyar el proceso de descentralización (transversal).</p> <p>7. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.</p> <p>8. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.</p>

Objetivos de la PNCTI (continuación)

EJES, OBJETIVOS GENERALES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<p><b>EJE</b></p> <p><b>COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE</b></p> <p><b>OBJETIVO GENERAL</b></p> <p>9. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.</p>	<p>Promover la formalización de toda la actividad económica del país.</p> <p>Promover la estabilidad macroeconómica del país con una administración equilibrada de la deuda.</p> <p>Asegurar oportunidades de trabajo digno y productivo para todos, especialmente la juventud.</p> <p>Desarrollar una infraestructura que asegure la fluidez de los negocios y el comercio.</p> <p>Expandir la frontera agrícola y la producción agropecuaria con valor agregado con énfasis en las exportaciones.</p> <p>Promover el desarrollo de cadenas productivas con acceso a los mercados.</p> <p>Promover la inversión privada nacional y extranjera en el marco de una cultura de competitividad.</p> <p>Promover oportunidades económicas y financieras para las pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Incentivar la actividad manufacturera e industrial.</p>
<p>10. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.</p>	<p>Fomentar el desarrollo de los sectores económicos estratégicos.</p> <p>Promover el desarrollo y consolidación del mercado financiero y de capitales.</p> <p>Desarrollar una oferta turística competitiva y sostenible.</p> <p>Fomentar una cultura de competitividad en el empresariado local y ciudadanía en general.</p> <p>Conservar y proteger el medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad.</p> <p>Aprovechar los recursos naturales y la biodiversidad sobre criterios de competitividad y sostenibilidad.</p> <p>Desarrollar ciencia y tecnología que favorezca el aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente.</p> <p>Fomentar el enfoque de producción limpia en el sector privado y una cultura de vigilancia en la sociedad civil.</p> <p>Descentralizar y fortalecer las capacidades de gestión ambiental a nivel nacional, regional y local.</p> <p>Modernizar la agricultura y la agroindustria, fomentando la inversión en genética y tecnologías agroindustriales.</p> <p>Mejorar el manejo de aguas y suelos con tecnologías modernas de riego.</p> <p>Fomentar una cultura de prevención, control de riesgos y vulnerabilidad ante los desastres naturales.</p> <p>Incrementar el desarrollo de cultivos alternativos sostenibles.</p>
<p>11. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país.</p>	<p>Fomentar la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico.</p>

	<p>Apoyar la creación y fortalecimiento de centros y foros de investigación así como la difusión de resultados.</p> <p>Incentivar la transferencia de tecnología dirigida a aumentar la competitividad de las empresas.</p> <p>Articular la ciencia y tecnología a la solución de problemas y satisfacción de demandas en áreas de desarrollo.</p> <p>Promover la mejora continua del capital humano altamente calificado y comprometer su desempeño en el país.</p> <p>Desarrollar un sistema comercial abierto y no discriminatorio basado en reglas predecibles.</p> <p>Contar con un marco legal que facilite y agilice el comercio exterior.</p> <p>Ampliar y diversificar la oferta de las exportaciones con valor agregado, especialmente las no tradicionales.</p> <p>Fortalecer las capacidades de negociación en función de nuestros intereses nacionales.</p> <p>Establecer una estrategia integral de promoción comercial y de búsqueda de nuevos mercados.</p>
<p>12. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.</p>	



## BIBLIOGRAFÍA

### A. DOCUMENTOS UE MÁS CITADOS

Tratados de Roma.

Tratado de Maastricht.

Tratado de Amsterdam.

Tratado de Niza.

Proyecto de Constitución Europea.

COMISIÓN (1992): *Development Cooperation: Run up to 2000.*

—(1993a): *Comunicación sobre ámbitos prioritarios para coordinación entre Comisión y Estados miembros.*

—(1993b): *Communication on Procedures for Coordination between the Community and its Member States at Policy and Operational Levels.*

—(9/1995): *Complementariedad entre la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo y las Políticas de los Estados miembros.*

—(12/1995): *Final Report on the Pilot Scheme on Operational Coordination between the Commission and its Member States.*

—(4/1997): *Working Paper: Pilot Experience on Coordination.*

—(5/1999): *Complementarity between the Commission and Member States on Development Cooperation.*

—(3/2000): *Informe sobre Coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo.*

—(4/2000): *The European Community's Development Policy.*

—(5/2001): *Building an Effective Partnership with the United Nations in the Fields of Development and Humanitarian Affairs.*

—(2/2002): *Preparation of the International Conference on Financing for Development (Monterrey).*

—(10/2003): *Follow-up to the International Conference on Financing for Development (Monterrey-2002). Monitoring the Barcelona Commitments.*

—(3/2004a): *Translating the Monterrey Consensus into Practice: The Contribution by the EU.*

—(3/2004b): *Monitoring the Barcelona Commitments.*

—(9/2004c): *Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013.*

—(2005a): *Consulta sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE – Documento de reflexión.*

—(2005b): *Coherencia de las Políticas del Desarrollo: Acelerar el avance para cumplir los ODM.*

—(2005c): *Staff Working Paper: New Sources of Financing for Development: A Review of Options.*

—(2005d): *Working document: Qualitative Assessment of the Reform of External Assistance.*

- (2005e): *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda.*
- (2005f): *Advancing Coordination, Harmonisation and Alignment: The Contribution of the EU.*
- (2006a): *Cómo hacer más productiva la ayuda europea: Marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común.*
- (2006b): *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda – Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el periodo 2006-2010.*
- (2006c): *Questions and Answers about the Aid Effectiveness Package.*
- CONSEJO (1974): *Armonización y Coordinación de los procedimientos de los EM.*
- (1976): *Resolución sobre Coordinación.*
- (1984): *Coordinación de Procedimientos de Cooperación.*
- (1986): *Resolución sobre Coordinación.*
- (1992): *Declaración sobre Cooperación al Desarrollo.*
- (1993a): *Coordinación de Políticas de Cooperación.*
- (1993b): *Coordinación política y operativa en la Cooperación al Desarrollo.*
- (1995a): *Resolución sobre Complementariedad.*
- (1995b): *Evaluación de los Instrumentos y Programas de Desarrollo de la CE.*
- (1997a): *Resolución sobre Coordinación Operativa.*
- (1997b): *Resolución sobre Complementariedad.*
- (1998): *Directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.*
- (2000): *Conclusiones sobre Coordinación Operativa.*
- y COMISIÓN (2000): *Declaración Conjunta sobre Desarrollo.*
- (2001): *Directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.*
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992): *Lisboa: Conclusiones de la Presidencia.*
- (1996): *Conclusiones.*
- (2001): *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.*
- (2004): *Informe del Grupo ad hoc «Armonización» – Avances en la coordinación, armonización y equiparación: la contribución de la UE.*
- (7/2005): *Conclusiones.*
- (4/2006): *Conclusiones.*

- EUROPEAID (2002/2003/2004/2005/2006): *Informe Anual de Cooperación al Desarrollo*.
- (5/2004): *Donor Atlas*.
- PARLAMENTO (1996): *Resolución sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la complementariedad entre la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas de los Estados miembros*.
- ; CONSEJO y COMISIÓN (1/2006): *Consenso Europeo Sobre Desarrollo*.
- Country Strategy Paper*: Perú (2000/6).
- Country Strategy Paper*: Perú (2007/13).
- Sub-regional Strategy Paper*: Comunidad Andina (2000/6).
- Regional Strategy Paper*: Latin America (2000/6).
- B. DOCUMENTOS NACIONALES DEL PERÚ DE MAYOR RELEVANCIA
- Acuerdo Nacional (9/2004): *Documento final*.
- APCI (2005): *Diagnóstico de la Cooperación al Desarrollo en el Perú 2004*.
- (2007): *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2005*.
- (2006a): *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional*.
- (2006b): *Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional*.
- (2006c): *Respuestas a las Encuestas de Monitoreo del Perú*.
- (2006d): *Documentos de trabajo en ocasión del Monitoreo CAD*.
- Ley 27692. Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.
- Ley 28386. Ley que Modifica la Ley de Cooperación Técnica Internacional.
- Ley 28875. Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de CNR.
- Ley 28925. Ley que modifica la Ley 27692 (Creación APCI).
- Decreto 719. Cooperación Técnica Internacional.
- Decreto Supremo 053-2003-RE. Reglamento de Organización y Funciones de APCI. Decreto Supremo 015-92-PCM. Reglamento del Decreto Legislativo 719 de CTI.
- Decreto Supremo 028-2007-RE. Aprueba Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia Peruana y Cooperación Internacional – APCI.
- Decreto Supremo 027-2007-RE. Reglamento de Infracciones y Sanciones – APCI.
- Decreto Supremo 044-2007-RE. Aprueba la PNCTI.
- C. DOCUMENTOS INTERNACIONALES
- Consenso de Monterrey (2002).
- Declaración de Roma (2004).



- Declaración de París (2005).
- Cumbre de Madrid – Documento final.
- Declaración de Guadalajara – Documento final.
- D. INFORMES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES
- CAD (2/2000): *Evaluation of European Aid Managed by the EC 1995-1999.*
- (2000): *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation.*
- (2002a): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery.*
- (2002b): *Development Co-operation Review: The European Community.*
- (2003): *Guidelines and Reference Series Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery.*
- (2005a): *Peer Reviews on Harmonisation and Alignment in 2004.*
- (2005b): *Harmonisation, Alignment, Results: Progress Report on Aid Effectiveness.*
- (6/2005): *Informe del Taller Regional de Bamako sobre la Declaración de París: Workshop on the Paris Declaration, Implications and Implementation, Mali.*
- (2005c): *Managing Framework for Development Results. Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices.*
- (2005d): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Vol 3: Strengthening Procurement Practices in Developing Countries.*
- (2006a): *Monitoring Paris Declaration; Bases and Guidelines.*
- (2006b): *Documentos de Trabajo para el relevamiento de los indicadores de la Declaración de París: 1. Nota explicativa; 2. Definiciones y Pautas; 3. Cuestionario Donantes 4. Cuestionario gobiernos.*
- (2006c): *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice.*
- (3/2006d): *Aid Effectiveness: Overview of the Results, 2006 Survey on Monitoring the PD.*
- (11/2006e): *Informe del Taller Regional de Entebbe sobre la Declaración de París: Workshop on the Paris Declaration, Implications and Implementation, Uganda.*
- (2007): *European Commission Peer Review.*
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (12/2006): *Report on the Regional Workshop on Harmonization and Alignment for Latin America and the Caribbean: Exercising Leadership to Accelerate Change.*
- OCDE (9/2000): *El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades.*
- PNUD (2003): *Development Effectiveness Report.*

- (2005): *Informe de Desarrollo Humano 2005 – La Cooperación Internacional en una encrucijada*.
- WORLD BANK (2001): *Comprehensive Development Framework, Special Series*.
- (9/2005): *Making Aid More Effective - Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Progress, Opportunities and Challenges*.
- E. ENSAYOS DE CONSULTA FRECUENTE
- ALVABERA SÁNCHEZ, F. (2003): *Constitución Política, Acuerdo Nacional y Planeamiento Estratégico en el Perú*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- ASHOFF, GUIDO (7/2004): *Donor Coordination: a Basic Requirement for More Efficient and Effective Development Cooperation*. Briefing Paper, DIE.
- AYUSO POZO, ANNA (2001a): *La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto*, CIDOB.
- (2001b): *Aproximación comparativa a los espacios de coordinación en las políticas bilaterales de cooperación*, Barcelona, CIDOB.
- (2002): *La Coordinación de la Política de Cooperación al Desarrollo Española*. Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona.
- (2006): «Construyendo una cooperación al desarrollo para la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe», en C. Freres y J. A. Sanahuja: *América Latina y la Unión Europea*, Icaria, Barcelona.
- BEAULIEU, PAUL y LEBLANC, ROBERT N. (2006): *Evaluation of Coordination and Complementarity of European Assistance*, Studies in European Development Co-operation Evaluation, núm. 4.
- BEYNON, JONATHAN (11/2003): *Poverty Efficient Aid Allocations – Collier/Dollar Revisited*.
- BRADFORD, C.; COHEN, B.; COHEN, S.; GUERRERI *et al.* (1998): *L'economia politica della Cooperazione Internazionale*, Milán, Angeli.
- CARRANZA, LUIS; CHÁVEZ, JORGE y VALDERRAMA, JOSÉ (2006): *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARREÑO, LUCIANO (2005): *Cooperazione allo Sviluppo: Perle e Pirati*, Trento.
- CASSEN, R. H. y cols. (1986): *Does Aid Work?*, Oxford University Press.
- CASTRO, J. F. (2006): *Balance de la Cooperación Europea en el Perú*. Delegación UE en Perú.
- COPENHAGEN DEVELOPMENT CONSULTING (2006): *Evaluating Co-ordination and Complementarity of Country Strategy Papers with National Development Priorities*, Studies in European Development Co-operation Evaluation, núm. 3, European Union.

- COX, A.; HEALY, J. y KONING, A. (1997): *How European Aid Works. A Comparison of Management Systems and Effectiveness*, Londres, ODI.
- DACOSTA, LISA; YANNICK, JADOT y SINDZINGRE, ALICE (2004): «Complementarity of European Union Policies on Development Co-operation», en Paul Hoebink (ed.), *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*, pp. 97-132.
- DE RENZIO, PAOLO; BOOTH, DAVID; ROGERSON, ANDREW y CURRAN, ZAZA (6/2005): *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*, Overseas Development Institute.
- DEARDEN, STEPHEN (2005): *Is EU Development Policy a Candidate for the Open Method of Coordination?*, Department of Economics, Manchester Metropolitan University, UK.
- DUBOIS, JEAN-PIERRE (1994): *The Question of Coherence: The Impact on Developing Countries: Towards Coherence in North/South Policy. The Role of the European Union*, Bonn, GKKE.
- EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT E INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (2006): *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development*.
- FORESTI, MARTA; BOOTH, DAVID y O'NEIL, TAMMIE (10/2006): *Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration*, Overseas Development Institute.
- FRIEDRICH-EBERT-ALLEE (2004): *Harmonisation and Coordination of Donor Practices in German Development Cooperation*, Federal Ministry for Economic.
- GORI, HUMBERTO (2003): *La Cooperazione allo sviluppo*, Milán, Angeli.
- GRIMA, SVEN (2004): *Aid Disbursement and Effectiveness*, Overseas Development Institute.
- HERNÁNDEZ CELIS, DOMINGO (2006): *Perú: Estado y Sociedad en la Prospectiva Eficaz de la Cooperación Técnica Internacional*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Perú.
- HERRERO, M. (2005): *Guía para la cooperación UE-América Latina*, EuropeAid.
- HOEBINK, PAUL (1999): *Coherence and Development Policy: The Case of the European Union*.
- (2002): *Coherencia y política de desarrollo en la Unión Europea*.
- (ed.) (2004a): *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*, Studies in European Development Co-operation Evaluation, núm. 1, European Union.
- INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES – ICEI (2005): *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea-América Latina* [Christian Freres y José Antonio Sanahuja].
- (2006): *Cooperación con Países de Renta Media: Justificación y ámbitos de trabajo* [dirigido por José Antonio Alonso].

- INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS (5/2002): *Realidad de la Cooperación al Desarrollo Europea desde la Perspectiva Española*, Madrid.
- LETHINEN, T. (2003): *The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?*, ECDPM DP 43, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- MÜRLE, HOLGER (1/2007): *Towards a Division of Labour in European Development Cooperation*, Bonn, DIE.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (1995): *EU Aid post-Maastricht: Fifteen into One?*, núm. 2.
- PRATS, J. (2001): *La construcción histórica de la idea de desarrollo*, Inst. Internacional de Gobernabilidad.
- RAIMONDI, A. (2001): *Manuale di Cooperazione allo Sviluppo*, Turín, Società Ed. Internazionale.
- ROBINSON, M. (2006): *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*, IDS Working Paper 279.
- REYES, M. I. (6/2006): *Marco Estratégico para la Cooperación Internacional en el Perú - Propuesta para discusión*, Lima, Perú.
- ROGERSON, ANDREW (1/2005): *What if Aid Harmonisation and Alignment Occurred Exactly as Intended? A Reality Check on the Paris Forum on Aid Effectiveness*, Draft paper. Overseas Development Institute.
- y DE RENZIO, P. (2005): *The Seven Habits of Effective Aid*, ESAU Working Paper 2, Economic and Statistics Analysis Unit, Overseas Development Institute, Londres.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2002): *Mecanismos de Cooperación UE/AL*. Foreign Affairs en español.
- SCHULZ, NILS-SJARD (2007): *División del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?*
- TORRENT, RAMÓN (2005a): *Más o mejor (y, en todo caso, distinto): ¿Cuál debe ser la orientación de las relaciones económicas internacionales a partir de 2006?*, OBREAL/EULARO policy briefs, Barcelona.
- (2005b): *Repensar las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales*, OBREAL/EULARO policy briefs.
- (2005c): *Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Conferencia inaugural del Observatorio de las relaciones Unión Europea-América Latina*, OBREAL/EULARO.
- VALDERRAMA, MARIANO (2006): *¿Mayor coordinación y eficiencia de la cooperación internacional? El caso de la Comisión Europea en el Perú. Estudio, Mito y Realidad de la Ayuda*, ADEFOP.
- WALLACE, H. y WALLACE, W. (1996): *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press.
- WEISSTAUB, LAURA (10/2006): *Principios del Diálogo Político. Cooperación para el desarrollo AL-UE*, Univ. de San Buenaventura.



## LISTADO DE ABREVIATURAS

ACP	Asia-Caribe-Pacífico
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AN	Acuerdo Nacional
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Técnica Internacional
ASDI	Agencia de Cooperación Internacional de Finlandia
BM	Banco Mundial
CDE	Cooperación al Desarrollo Europea
CDF	Country Development Framework
CE	Comunidad Europea
CNP	Consejo Nacional de Planificación
CNR	Cooperación No Reembolsable
COSUDE	Agencia Suiza de Cooperación Internacional
CTI	Cooperación Técnica Internacional
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
DEP	Documento de Estrategia País
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIP	Fondo Italo-Peruano
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MCLCP	Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza
MCUE	Matriz de Cooperación de la Unión Europea
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MoU	Memorándum de Entendimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PACTI	Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional
PBA	Program Based Approach
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	País de Renta Media
PVD	Países en Vías de Desarrollo
TUE	Tratado de la Unión Europea
USD	United States Dollar
UE	Unión Europea
UPI	Unidades Paralelas de Implementación





FUNDACIÓN CAROLINA

## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.



## PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.