

Índice

Carta del Ministro de Relaciones Exteriores	09
Carta del Director Ejecutivo de la APCI	11
Agradecimientos	15
Introducción	17
Abreviaturas	21
Capítulo 1. La Cooperación Internacional No reembolsable: Tendencias a Nivel Global	25
1.1 Perfil de la ayuda oficial al desarrollo durante las últimas dos décadas	26
1.2 Acuerdos Internacionales en materia de Cooperación Internacional	28
1.3 Cooperación agregada: perfil de los cinco continentes como receptores	31
1.4 La Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe	36
1.5 Por qué el PIB per cápita no es suficiente para clasificar a los potenciales receptores de cooperación: el criterio del PIB per cápita de los más pobres	41
Capítulo 2. La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú: Visión General	51
2.1 Estadísticas agregadas de la Cooperación Internacional No Reembolsable recibida por el Perú durante el año 2005	52
2.2 Tendencias de la Cooperación no Reembolsable en el Perú durante las últimas décadas	56
2.3 Cooperación según país de la fuente cooperante	60
2.4 Cooperación recibida por el Perú clasificada según su orientación temática	65
Capítulo 3. Análisis de la Cooperación Internacional No reembolsable en el Perú	85
3.1 Análisis según países cooperantes y temas	86
3.2 Análisis temático a nivel regional	89
Capítulo 4. Temas Críticos para la Cooperación durante los próximos años	119
4.1 Cooperación y Agua e Infraestructura básica	120
4.2 Cooperación y Salud	134
4.3 Cooperación y Educación	135
4.4 Cooperación y Potencialidades	146
Conclusiones y Bibliografía	161
Anexo: Reseña metodológica	171

Carta del Ministro de Relaciones Exteriores

La situación actual del Perú, caracterizada por un proceso de consolidación democrática en marcha, una irreversible apertura comercial, una destacable estabilidad financiera y franca proyección económica, contrasta lamentablemente con la existencia de la mitad de su población viviendo en situación de pobreza y sujeta a grandes carencias de salubridad, vivienda y salud. Dicha tensión existente entre la proyección económica del Perú y sus inmensos retos sociales, convierten a la cooperación internacional en un instrumento fundamental para coadyuvar al fortalecimiento institucional y enfrentar directamente parte de las carencias sociales que aquejan a una parte significativa de nuestra población.

En este sentido, el presente documento titulado “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2005” constituye un útil documento de análisis sobre el papel, las características principales y el impacto de la cooperación no reembolsable en el desarrollo del Perú.

La captación de nuevas fuentes de cooperación internacional y la optimización de su implementación ocupa un lugar fundamental dentro de los lineamientos de política exterior establecidos durante mi gestión como Ministro de Relaciones Exteriores, entendida como mecanismo fundamental para coadyuvar a la mejora de las condiciones socioeconómicas de los sectores nacionales de menos ingresos.

En la actual coyuntura internacional, caracterizada por la existencia de graves conflictos internos y situaciones de hambruna en muchos de los países menos adelantados, estos Estados concentran la mayor atención y recursos de la cooperación internacional. En dicho marco, un país como el Perú, considerado de “renta media baja”, podría experimentar una sensible disminución de sus fuentes cooperantes de no cumplirse una adecuada gestión de los recursos captados por asistencia técnica y donaciones.

Los lineamientos de política exterior están dirigidos a fortalecer la inserción internacional del Perú de la manera más provechosa para el país, en concordancia con los objetivos gubernamentales de ejecutar políticas sociales para encarar la fractura social y luchar contra la pobreza y la exclusión, mantener la estabilidad y el crecimiento económico -a través del fomento a las inversiones y exportaciones y la generación de empleo-, y combatir el descrédito del Estado mediante el acercamiento a la ciudadanía, el mejoramiento de los servicios y el desempeño eficiente y austero de las funciones públicas. La cooperación internacional resulta vital para la consecución de dichos objetivos.

El diagnóstico de la cooperación internacional recibida por el Perú durante el período 2005, expuesto en el presente estudio, se erige de esta manera en una herramienta fundamental que permitirá demostrar la seriedad y responsabilidad de nuestro país en la gestión e implementación de los fondos captados de la ayuda interna-

cional, los cuales constituyen un invaluable apoyo al gobierno peruano para enfrentar los niveles de pobreza y exclusión social existentes, así como para sustentar en cifras y estadísticas la progresión de los esfuerzos nacionales para cumplir los compromisos asumidos con las metas de los Objetivos del Milenio.



Lima, diciembre de 2006

José Antonio García Belaunde
Ministro de Relaciones Exteriores

La cooperación internacional no reembolsable es una expresión del espíritu solidario de la humanidad en el esfuerzo por alcanzar el bienestar general. Nació como consecuencia de los efectos de la II Segunda Guerra Mundial y de la toma de conciencia sobre las severas diferencias en el grado de desarrollo de los pueblos.

Siempre fue pensada como un aspecto complementario de las políticas de desarrollo económico y social. Luego de los primeros ensayos tras el desastre de la guerra, las políticas de cooperación se convirtieron en un tema significativo de las relaciones internacionales. A las iniciativas de los Estados Unidos de América se sumó el aporte de los países europeos y más adelante el de Japón. Los países centrales fueron los grandes promotores de las políticas de cooperación y al mismo tiempo propiciaron también que organizaciones privadas, desde fundaciones familiares hasta empresas e iglesias, participen en las tareas de la solidaridad. Tiempo después otros países que consolidan su economía se incorporan al esquema e incluso países latinoamericanos como México, Brasil, Chile o Colombia le dan sentido a la cooperación horizontal.

El objetivo ha sido siempre, al margen de la ayuda asistencial, coadyuvar al desarrollo de los países mediante el diseño de programas que permitan la ejecución de proyectos que combatan la pobreza y la desigualdad.

Tras los procesos de descolonización y las complejas y contradictorias situaciones generadas por relaciones económicas asimétricas entre las naciones, la nueva fase de la globalización intensificada desde hace un cuarto de siglo ha permitido que la cooperación internacional tienda a ser más sistemática y organizada. La globalización en curso no es solamente un proceso en el que se profundizan las relaciones económicas sino también uno en el cual aparece la universalización de la democracia como una de sus tendencias más notables.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948, el concierto de las naciones ha superado el viejo modelo de Westfalia de la soberanía absoluta del estado - nación y ha asumido que los seres humanos tenemos derechos fundamentales y que por tanto la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Al rechazar cualquier tipo de explotación del hombre por el hombre o del hombre por el Estado, se ha afianzado una corriente civilizadora donde la construcción de instrumentos para hacer realidad los derechos humanos en todas sus dimensiones se ha convertido en el eje de las relaciones internacionales.

Tras la Declaración, se han sucedido una serie de pactos y convenios en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medio ambientales. Las Naciones Unidas han venido propiciando la formación de organismos cuyo objetivo es aplicar dichos avances.

La reflexión más importante que culmina décadas de enfrentamientos políticos e ideológicos a finales del siglo XX es aquella que coincide en que los objetivos del naciente milenio tienen que ver con la superación de la pobreza, llaga lacerante que la humanidad no puede ya soportar si quiere hacer del planeta un mundo digno.

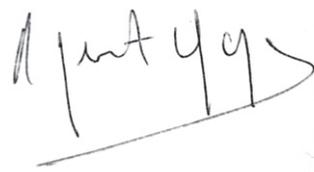
La Declaración del Milenio enmarca entonces el esfuerzo mundial para eliminar la pobreza, la desigualdad y la discriminación. El bienestar general, el vivir bien que los filósofos de la Grecia clásica reclamaban para la polis vuelve a convertirse en la motivación principal de una ética solidaria y universal.

En este contexto es que debe entenderse el esfuerzo del Estado peruano por sistematizar y canalizar estas ayudas que se definen como la Cooperación Internacional No Reembolsable. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), mediante el diálogo y la concertación permanente, ha definido una política general para la cooperación y ha elaborado planes anuales que permiten precisar los objetivos estratégicos hacia los cuales debe conducirse dicha cooperación.

Un instrumento fundamental en ese sentido es conocer el terreno sobre el cual se trabaja. Por eso es que los Diagnósticos de la Cooperación Internacional No reembolsable que la entidad trabaja desde el 2005 resultan una herramienta crucial. Sólo conociendo los diversos datos y elementos que componen la cooperación internacional es que podremos trazar las políticas adecuadas y diseñar intervenciones que nos permitan alcanzar los objetivos trazados.

Las prioridades de la cooperación tienen que ver con los grandes temas de la seguridad y el desarrollo humano, la institucionalidad democrática, la competitividad sostenible y la preservación del medio ambiente. En este marco se insertan los programas más importantes del actual gobierno del Dr. Alan García Pérez: Agua para Todos, Sierra Exportadora, Descentralización y la lucha contra la desnutrición infantil.

Reducir la pobreza y fomentar la igualdad en un estado de derecho democrático y social, son las pautas que señalan el camino. En los próximos Diagnósticos daremos cuenta de lo avanzado.



Agustín Haya de la Torre
Director Ejecutivo de la
Agencia Peruana de Cooperación Internacional

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional desea expresar aquí su profundo agradecimiento a todas las personas e instituciones que con su valioso aporte hicieron posible la realización del presente Diagnóstico, resultado de más de diez meses de trabajo comprometido y coordinado.

Particularmente importante ha sido la colaboración de todos los ejecutores de cooperación internacional no reembolsable, tanto privados como públicos, cuyos informes anuales de cooperación constituyeron el principal insumo de trabajo para producir el presente documento y permitieron incrementar significativamente la riqueza del análisis.

Igualmente fundamental fue la contribución de las fuentes cooperantes e instituciones públicas, que permanentemente estuvieron en contacto con la APCI facilitando información, atendiendo consultas para validar y enriquecer los datos y entregando generosamente su valioso tiempo y experiencia para mejorar la calidad del estudio.

Finalmente, un especial reconocimiento merece en esta empresa la participación de la Unión Europea, gracias a cuyo patrocinio fue posible la publicación de este documento.

A todos ellos, esta Agencia les manifiesta su más sincera gratitud institucional.

Desde su creación en el año 2002, uno de los objetivos centrales de la APCI ha sido promover la transparencia en la gestión y ejecución de la Cooperación Internacional No Reembolsable recibida por el Perú. Se trata, sin duda, de un reto complejo, pues tener éxito supone un trabajo coordinado con más de 400 fuentes cooperantes y no menos de 900 instituciones ejecutoras, cada una con definiciones, reglas, procedimientos, estrategias, grados de autonomía e incluso calendarios potencialmente distintos. Todo ello conforma el marco de un sistema que, en conjunto, permite la ejecución de cerca de 2,500 programas, proyectos y actividades cada año.

El presente trabajo constituye el segundo diagnóstico de la cooperación publicado por la APCI y da cuenta, de modo palpable, de los esfuerzos cotidianos y ciertamente menos visibles que toma la Agencia por favorecer la creación y difusión de información referida a la cooperación en el Perú. Tal como ocurrió con el diagnóstico referido al año 2004, esta nueva información debería permitir conocer y juzgar bajo una luz más clara el rol de la cooperación en el país y facilitar la toma de decisiones para orientarla e inducir que consiga un impacto mayor a favor del desarrollo.

Mejorar el impacto de la cooperación como complemento de los esfuerzos nacionales no sólo demanda Transparencia en el uso de la cooperación; exige también Eficacia y Eficiencia. Éstos son dos de los principios que se han sumado como pilares básicos de la agenda de la APCI para los próximos años. Eficacia que, en tanto búsqueda de resultados, debe entenderse en el marco de los principios de Armonización y Efectividad promovidos por la Declaración de París, a la que el Perú se adhirió en 2006 con señalada expectativa y eficiencia, comprendida como asignación óptima de recursos, que persiguen con nitidez los principios políticos y las herramientas técnicas planteados en la Política Nacional de Cooperación Internacional y los Planes de Cooperación preparados por la Agencia a partir del año 2006.

En concordancia con lo anterior, resulta natural que este segundo diagnóstico se enmarque en la búsqueda de mayor Eficacia y Eficiencia para la cooperación y, en tal sentido, presente una visión renovada con respecto al trabajo previo focalizado en el año 2004. Entre las principales innovaciones se encuentran las siguientes:

- Desarrolla un análisis global que aborda las tendencias de largo plazo de la Cooperación en el Mundo y permite contextualizar mejor al Perú como receptor de cooperación no reembolsable.
- Integra plenamente como áreas temáticas de la cooperación los Objetivos de Desarrollo Estratégico planteados en la Política Nacional de Cooperación Internacional del Perú.

- Incorpora a lo largo de todo el análisis de la Cooperación un desglose tanto por tipo de fuente como por tipo de ejecutor.
- Asume un enfoque de escala regional para presentar y estudiar las prioridades temáticas del país y su relación con las intervenciones de la cooperación.
- Presenta mapas detallados de la cooperación, tanto a escala regional como provincial.
- Emplea indicadores normalizados de bienestar y desarrollo siguiendo la metodología planteada por el Plan de Cooperación Internacional.
- Discute enfoques alternativos sobre el concepto de pobreza y su relación con la cooperación.
- Adopta un enfoque de potencialidades nacionales que complementa el enfoque basado en necesidades.

El documento se divide en cuatro capítulos centrales, una sección de conclusiones y un anexo metodológico. El primer capítulo central perfila las tendencias de la cooperación internacional no reembolsable en el mundo durante los últimos treinta años y sostiene la necesidad de matizar la clasificación de países según niveles de renta como principal indicador para la asignación de ayuda. Para ello, introduce el concepto del Producto Interno Bruto per capita de los más pobres como factor clave para focalizar la cooperación internacional. El segundo capítulo central hace un recuento de la tendencia de la cooperación en el Perú

durante los últimos treinta años y presenta los detalles más importantes sobre la cooperación ejecutada en el país durante el año 2005, en términos institucionales y temáticos. El tercer capítulo central ofrece un análisis detallado de la cooperación ejecutada durante el 2005 en cuanto a fuentes, ejecutores y temas, e introduce transversalmente la dimensión territorial. Finalmente, el cuarto capítulo central recoge reflexiones técnicas sobre algunos de los principales temas que deberán orientar la cooperación durante los años venideros, incorporando en cada una de ellas la información más reciente disponible sobre la cooperación recibida por el Perú.

Roddy Rivas-Llosa M.
Gerente de Políticas y Programas
Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Abreviaturas

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA en inglés)
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC en inglés)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEE	Comunidad Económica Europea
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CRS	Creditor Reporting System
CTI	Cooperación Técnica Internacional
DAC	Development Assistance Committee (CAD en español)
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
EN	Evaluación Nacional
ENIEX	Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional
FAO	Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa

LP	Línea de Pobreza
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD en inglés)
ODA	Official Development Assistance (AOD en español)
ODE	Objetivo de Desarrollo Estratégico de la Política de Cooperación del Perú
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE en español)
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
PISA	Programme for International Student Assessment
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
SIGO	Sistema de Información Gerencial y Operativa de la APCI
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



Capítulo 1

**La Cooperación Internacional No Reembolsable:
Tendencias a nivel Global**

Capítulo 1

La Cooperación Internacional No Reembolsable: Tendencias a nivel Global

1.1. Perfil de la ayuda oficial al desarrollo durante las últimas tres décadas

La Cooperación Internacional constituye actualmente un instrumento que subraya la responsabilidad mutua de los países cooperantes y de sus asociados a favor del desarrollo. Si bien el origen de esta visión se remonta hasta mediados del siglo XX, fue durante los últimos años que la comunidad internacional tomó particular conciencia de la importancia de la cooperación frente a los desafíos mundiales. En tal sentido, los acuerdos plasmados en el Consenso de Monterrey,¹ la Declaración de Roma² y la Declaración de París³ fueron piezas decisivas en la formación de lo que la Declaración del Milenio denomina una “asociación mundial para el desarrollo”. Al respecto, estos acuerdos concluyen que el éxito de la cooperación internacional frente a los principales problemas que aquejan a las naciones menos desarrolladas requiere, no sólo aumentar el volumen de los recursos, sino incrementar también su eficacia.

A la luz de lo anterior, resulta apropiado iniciar este diagnóstico con un análisis retrospectivo de los flujos de cooperación internacional para apreciar su comportamiento, tanto en volumen como en la orientación que adoptó durante los últimos treinta años.

De acuerdo con las cifras oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD en inglés), entre los años 1972 y 2004 el volumen de cooperación internacional mostró un crecimiento real promedio de 2.5% por año.⁴ Los recursos de origen privado tuvieron en dicho periodo un crecimiento mayor que los de origen oficial (3.1% sobre 2.4% promedio anual), sin embargo, el volumen de los recursos de origen oficial fue por mucho superior. En el año 2004, la cooperación internacional a nivel mundial alcanzó los 89.7 miles de millones de dólares, de los cuales los recursos de origen oficial representaron el 87% y los de origen privado el 13%.

■ cuadro 1

Desembolsos para la ayuda al desarrollo a nivel mundial

Origen de los recursos	Cooperación mundial 1972 - 2004 (millones de US\$ de 2004)	Tasa de crecimiento promedio anual 1972 - 2004	Cooperación mundial 2004 (millones de US\$)	% del total
Oficial (AOD)	2,115,844	2.4%	78,363	87%
Privado	205,232	3.1%	11,384	13%
Total	2,321,076	2.5%	89,747	100%

Fuente: OECD/DAC. Elaboración APCI

¹ Aprobado el 22 de marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey (México) por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Naciones Unidas.

² Firmado y aprobado en el Foro de Roma el 25 de febrero de 2003 con la participación de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, instituciones financieras y países asociados.

³ Aprobada el 2 de marzo de 2005 por autoridades de más de 90 países y jefes y funcionarios de 27 organismos de asistencia al desarrollo. El Perú se adhirió a la Declaración el 9 de junio de 2006.

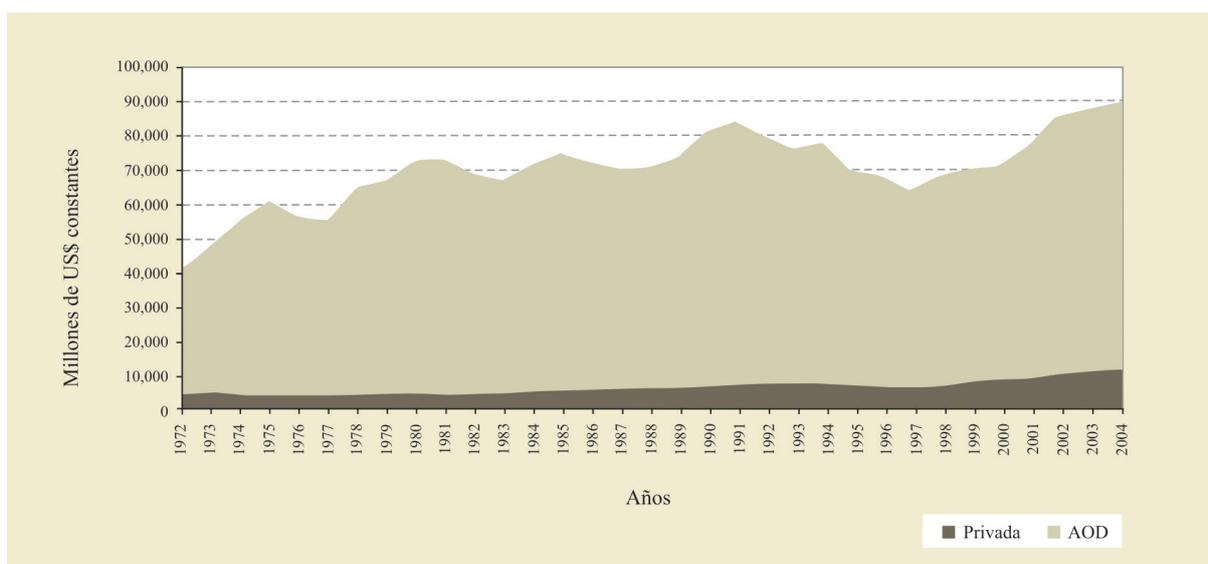
⁴ Cabe señalar que, de acuerdo con el origen de sus recursos, la cooperación internacional puede ser oficial (denominada también ayuda oficial al desarrollo o AOD) o privada. La cooperación privada reportada por la OECD incluye flujos de inversión extranjera directa. Por otra parte, de acuerdo con el régimen financiero de la ayuda, puede ser reembolsable o no reembolsable. La AOD incluye toda la cooperación no reembolsable y parte de la reembolsable, que cumple con tener un alto “grado de concesionalidad” (es decir, condiciones ventajosas para el deudor). La estadística mostrada incluye ambos tipos de ayuda, pero se ha excluido la inversión extranjera directa del flujo de cooperación privada.

El historial de los flujos de cooperación internacional durante el período en análisis se puede apreciar en el Cuadro 2. Como se puede comprobar, el aumento progresivo de ambos flujos a partir de la segunda

mitad de la década de 1990 llevó a que en el año 2004 los recursos de la cooperación internacional alcanzaran el máximo volumen de todo el periodo analizado.

■ cuadro 2

Desembolsos netos de la Cooperación Internacional a nivel mundial 1972-2004 según origen de fondos (en dólares constantes de 2004)



Fuente: OECD/DAC. Elaboración APCI

En el año 2005 esta tendencia creciente continuó y la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a nivel mundial registró un incremento de 31.4% respecto al 2004, alcanzando 106 mil millones de dólares ó 0.33% del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC en inglés) de la OECD, frente al 0.26% del año anterior.⁵ Los temas más importantes en cuanto al volumen de la ayuda asignada fueron: en el campo de la geopolítica, la seguridad internacional; en el campo de desastres naturales, la reconstrucción de países afectados por el tsunami del 2004; en el campo de la globalización económica, la focalización de la ayuda a países de Europa del Este y, en el campo del desarrollo, el avance en los ODM.

La seguridad internacional se convirtió en el principal objetivo de la ayuda internacional, debido a la reconfiguración del escenario de la cooperación después de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Entre el 2004 y 2005, la AOD destinada al alivio de la deuda creció más de 400%, mientras que los otros tipos de ayuda se incrementaron en 8.7%. Este sustancial incremento tuvo especial relación con la agenda de seguridad de los Estados Unidos, que se configuró como el principal donante durante el año 2005. Sólo para el alivio de la deuda de Iraq se canalizaron 14 mil millones de dólares y para la de Nigeria, algo más de 5 mil millones en el mencionado año.

⁵ OECD, Aid flows top USD 100 billion in 2005. Boletines de la OECD, abril del 2006. www.oecd.org/dac.

La ayuda humanitaria relacionada con la tragedia del tsunami, ocurrida en diciembre del 2004, sumó más de 2.2 mil millones de dólares de AOD en el 2005 hacia la región damnificada. Las principales fuentes que movilizaron su ayuda hacia los países afectados (Indonesia, Sri Lanka, India, Tailandia, entre otros) fueron Japón, la Unión Europea (cuyo incremento en 8.7% en el año 2005 se destinó principalmente a esta causa) y el Reino Unido.

La focalización de la ayuda hacia los países de Europa del Este, como consecuencia de la incorporación de 10 nuevos miembros a la Unión Europea en el 2004, guarda consonancia con la aplicación de los acuerdos

internos de la Unión, más aún si se considera que son los países menos desarrollados de Europa.

Los ODM son sin duda uno de los elementos más relevantes en la configuración actual de la agenda de cooperación internacional al desarrollo, junto con el de seguridad internacional. Significan un importante esfuerzo internacional por articular visiones y acciones en torno a los graves problemas que enfrenta la humanidad y una llamada colectiva para enfrentar y transformar las condiciones de pobreza del mundo. África subsahariana, la región con mayor pobreza en el planeta, fue destino del 15% del total de la ayuda de los Estados Unidos, durante el año 2005.

1.2. Acuerdos Internacionales en materia de Cooperación Internacional

Los inicios de la cooperación internacional en el mundo se remontan a los programas e instituciones creadas por la Naciones Unidas después de la segunda guerra mundial para ayudar a los países a recuperarse de los estragos de la guerra. Estas iniciativas, sumadas al éxito del Plan Marshall, dejaron vislumbrar que era posible ayudar a países pobres mediante ayuda externa.

Para administrar los fondos del Plan Marshall, los países receptores formaron en 1948 la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC en inglés). Los Estados Unidos, por su parte, crearon ese mismo año la Agencia de Cooperación Económica (ECA en inglés) para que se encargara de la reconstrucción europea. En 1957 se formó el Fondo Europeo de Desarrollo para los Países Extranjeros y Territorios, como parte del Tratado de Roma, que dio origen a la Comunidad Económica Europea. En el final de la década de 1950, se estableció en las Naciones Unidas un fondo especial que permitiera expandir la asistencia técnica y las actividades que fomentaran el desarrollo.

Los primeros esfuerzos coordinados de cooperación internacional se dieron en 1960, con la conformación del Grupo de Asistencia al Desarrollo. Éste era un foro de

consultas entre los países donantes y los países menos desarrollados. Los miembros originales fueron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos y la Comisión de la Comunidad Económica Europea. Ese mismo año se sumaron al grupo Japón y Holanda.

Un año después se crearon la OECD y su principal organismo ejecutor, el DAC. Con ello se inicia la discusión de políticas y la suscripción de convenios que regularían y fijarían en adelante las pautas de la cooperación internacional.

En 1969, el DAC estableció el primer concepto de AOD. Fueron denominados así los fondos destinados al progreso económico y social de los países en desarrollo y cuyos términos financieros fueran de carácter concesional.⁶

Un año después, se estableció en las Naciones Unidas que los países donantes destinaran el 0.7% de su PNB como concepto de AOD.⁷ Desafortunadamente muy pocos países cumplen actualmente con ese compromiso. Como se muestra en el Cuadro 3, el año 2005 solamente cinco países (Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca y Luxemburgo) estuvieron sobre la meta

⁶ Es decir a largo plazo, con períodos de gracia amplios y a tasas de interés sustancialmente más bajas que las de mercado.

⁷ El pedido del 0.7% fue reiterado en el Consenso de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible del 2002.

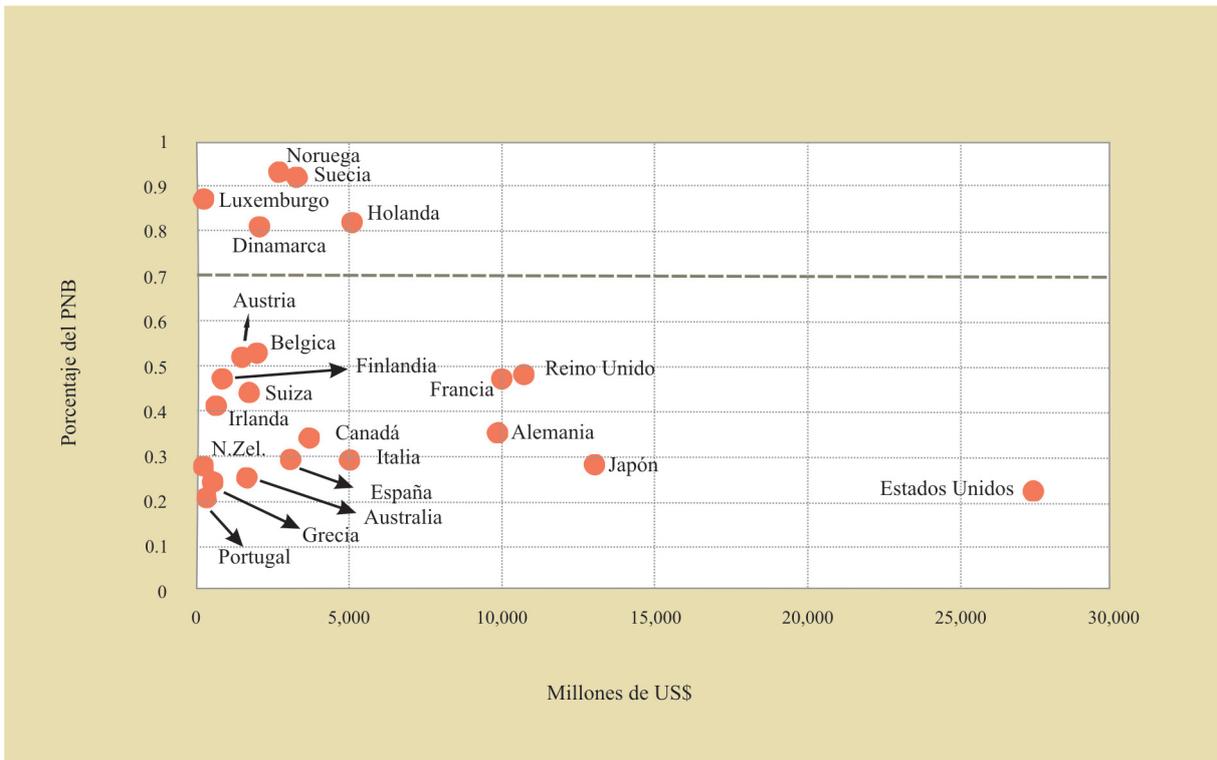
acordada. Por su parte, los países que más recursos totales destinan a la Cooperación (Estados Unidos y Japón) se encuentran todavía muy lejos de alcanzar la

cifra pactada.

En 1972, el DAC estableció una definición más precisa

cuadro 3

Relación entre los desembolsos de ayuda durante el 2005 y el porcentaje que representa del PNB (Países de la OECD)



Fuente: OECD (cifras preliminares 2005). Elaboración APCI

del concepto de AOD. Según esta definición, actualmente vigente, son considerados como AOD los flujos de recursos hacia países en desarrollo provenientes de instituciones de agencias oficiales, incluyendo Estados y gobiernos locales. Estas operaciones deben cumplir las siguientes condiciones: a) el objetivo principal es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de subvención de por lo menos el 25%.

En 1977, los países donantes adoptaron la “Declaración sobre la cooperación al desarrollo para el crecimiento económico y las necesidades humanas básicas”. Este documento afirma que las necesidades básicas no son sólo un complemento, sino que son un componente esencial del crecimiento económico de los países. En esta declaración se enfatiza que la

cooperación no es caridad sino un mecanismo que incrementa la productividad de los países, el ingreso de los pobres y sienta las bases de un desarrollo autogenerado.

En los años siguientes, nuevos enfoques, acuerdos y estrategias afinaron el papel de los países en la cooperación internacional y se incorporaron temas como el género, la interdependencia, el medio ambiente, la mutua responsabilidad y la evaluación de proyectos, entre otros, todos ellos orientados a lograr una cooperación internacional más eficaz y eficiente.

Como parte de tales esfuerzos, en los últimos años han sido suscritas cuatro trascendentales declaraciones cuyo objetivo es reducir la pobreza y optimizar el impacto de la cooperación.

1. **Declaración del Milenio.**- Firmada el 18 de septiembre del 2000, considera que los valores a predominar en el nuevo siglo son libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad conjunta. Para que estos valores se transformen en acciones estableció, entre sus objetivos clave, los siguientes: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; protección del medio ambiente; derechos humanos; democracia y buen gobierno; protección de los vulnerables; y fortalecimiento de las Naciones Unidas.

2. **Consenso de Monterrey.**- Se firmó en marzo del 2002 y entre sus acuerdos destacan el incremento de la movilización de recursos para el desarrollo, la reducción de la deuda externa y realzar la coherencia y la consistencia de los sistemas internacionales monetarios, financieros y comerciales.

3. **Declaración de Roma.**- Fue firmada el 25 de febrero del 2003. En esta declaración se reafirmó el compromiso de erradicar la pobreza, alcanzar un crecimiento económico sostenible y la promoción del desarrollo sostenible como un avance hacia un sistema económico inclusivo y justo. Una de las principales acciones que se acordó desarrollar fue simplificar la armonización para alinear la cooperación respecto a las prioridades de los países receptores.

4. **Declaración de París.**- La Declaración fue suscrita en marzo del 2005. En este documento se aprobó una serie de medidas para alcanzar los ODM en el año 2015. Los compromisos acordados por los países donantes y socios fueron:

- *Apropiación:* los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- *Alineación:* los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- *Armonización:* las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- *Gestión orientada a resultados:* administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.
- *Mutua responsabilidad:* donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Si bien la participación de la AOD como proporción del PNB es la principal meta internacional para comparar el compromiso de los países donantes con el desarrollo, existen otros indicadores que toman en consideración una mayor cantidad de elementos relevantes en las relaciones internacionales. A modo de ejemplo de uno de estos indicadores complementarios, el *Center for Global Development* mide la ayuda de los países ricos mediante el *Índice de Compromiso con el Desarrollo*, que cuantifica siete aspectos que vinculan tanto a países donantes como a países socios: ayuda al desarrollo, comercio, inversiones, migración, medio ambiente, seguridad y

tecnología. El cuadro 4 permite apreciar la posición de los 21 países más desarrollados tanto en el índice general, como en el sub-índice de ayuda al desarrollo. Mientras que el subíndice se basa principalmente en el volumen de AOD, el índice general toma en cuenta toda la gama de aspectos señalados.

El cuadro anterior subraya la importancia que otros factores distintos a la ayuda oficial pueden tener como parte de la política internacional de los países desarrollados. Así, este enfoque destaca a los países que aplican políticas amplias, coherentes e inclusivas como complemento a sus esfuerzos en términos de ayuda oficial directa.

■ cuadro 4

Índice de Compromiso con el Desarrollo

Índice de Contribución al Desarrollo Mundial				Sub - Índice de Ayuda al Desarrollo			
País	2003	2004	2005	País	2003	2004	2005
Holanda	6.7	6.7	6.8	Dinamarca	14.6	13.8	12.1
Dinamarca	7.0	6.9	6.7	Noruega	9.0	10.4	11.0
Suecia	5.9	6.5	6.6	Suecia	9.6	12.1	9.8
Noruega	5.9	6.1	6.2	Holanda	10.1	8.9	9.1
Australia	5.8	5.7	5.7	Irlanda	6.5	6.6	6.6
Finlandia	5.2	5.4	5.6	Suiza	5.2	4.7	5.5
Nueva Zelandia	5.9	5.6	5.6	Reino Unido	5.0	4.1	5.4
Alemania	5.4	5.3	5.5	Bélgica	5.9	5.6	5.3
Austria	5.3	5.4	5.4	Finlandia	4.7	5.0	4.9
Canadá	4.9	5.1	5.3	Francia	4.1	4.1	3.7
Reino Unido	4.6	4.8	5.3	Alemania	3.6	3.0	3.4
Suiza	5.3	5.0	5.1	Canadá	2.4	3.0	3.0
Estados Unidos	4.5	4.9	5.0	Portugal	2.9	3.5	2.9
Bélgica	4.8	4.6	4.9	Austria	3.8	2.7	2.9
Portugal	4.4	4.9	4.9	Grecia	2.3	2.6	2.9
Irlanda	4.7	4.8	4.9	Australia	3.0	3.3	2.8
Francia	4.7	4.8	4.8	España	3.2	3.0	2.6
España	3.9	4.4	4.7	Nueva Zelandia	3.1	2.1	2.2
Italia	4.0	4.2	4.5	Estados Unidos	1.7	2.1	1.9
Grecia	3.7	3.9	4.1	Italia	2.2	1.6	1.6
Japón	2.7	2.9	2.8	Japón	2.1	2.6	1.3
Promedio	5.0	5.1	5.3	Promedio	5.0	5.0	4.8

Fuente: Center for Global Development (2006). Elaboración APCI

1.3. Cooperación agregada: perfil de los cinco continentes como receptores

Un análisis de la evolución de los flujos de la AOD a escala global permite visualizar la orientación de la cooperación hacia cada uno de los cinco continentes. Así, como se puede apreciar en el cuadro 5, los continentes con mayor tasa de crecimiento promedio anual de la AOD canalizada durante el periodo 1972-2004 fueron África (4%) y Europa (4%), mientras que América tuvo el mismo incremento que Asia y Oceanía (1%). En el caso de Europa, específicamente Europa del Este, se debe remarcar que la ayuda creció vertiginosamente a partir de la década de 1990, hecho que coincide con

la nueva configuración del sistema mundial tras la caída del muro de Berlín y la emergencia de nuevos países tras la desintegración de la ex Unión Soviética. En esta misma línea de análisis, pero en años más recientes, se puede ver con mayor claridad la tendencia de la AOD a escala continental. Así, tomando como punto de referencia los años 1999, 2000 y 2004, como se aprecia en el cuadro 6, África y Asia fueron los continentes a los que se destinaron la mayor cantidad de cooperación internacional. En promedio, ambos continentes captaron más del 70% del total de los

■ cuadro 5

Tendencia de la AOD distribuida a nivel continental 1972 - 2004



Fuente: OECD/DAC. Línea de tendencia polinómica añadida. APCI

recursos de la cooperación, mientras que a los otros tres continentes se destinaron en promedio menos del 10% cada uno.

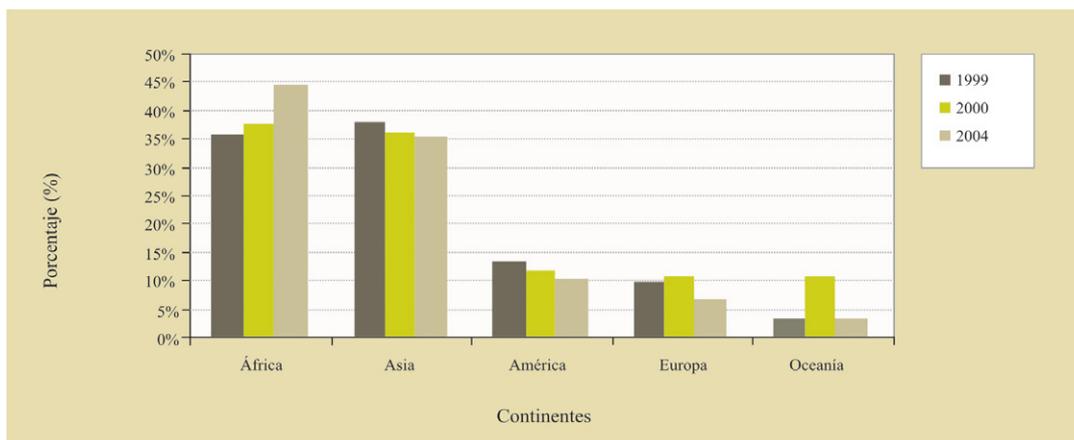
Como se puede apreciar en el mismo gráfico, África fue el único continente que durante los años señalados mantuvo un crecimiento continuo de los volúmenes de la ayuda oficial, mientras que en el resto de los continentes la ayuda se redujo. En el caso de América, tercer continente

en importancia como destino de la cooperación internacional, la ayuda se ha venido reduciendo gradualmente.

La reducción de la AOD en todos los continentes, con excepción de África, sugiere que la cooperación internacional se rige en gran medida por la clasificación de países receptores según sus niveles de renta, pues esta clasificación propicia la concentración de los esfuerzos de la comunidad internacional en los países

cuadro 6

AOD destinada a nivel continental 1999, 2000 y 2004



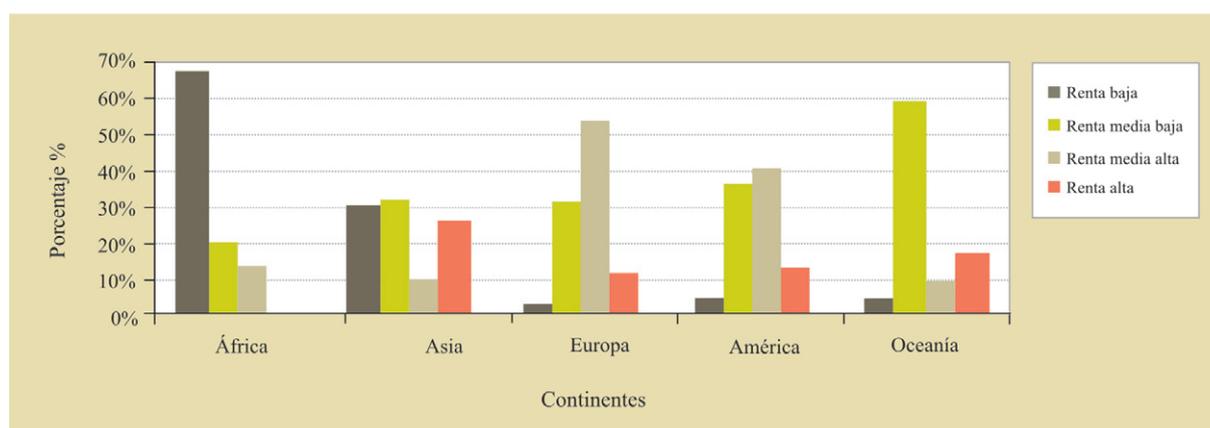
Fuente: OECD/DAC. Elaboración APCI

calificados como de renta baja.⁸ En tal sentido, el cuadro 7 muestra que para el año 2004, tomando la clasificación del Banco Mundial, África es por mucho el continente con la mayor proporción de países clasificados como de renta baja. El segundo lugar lo ocupa Asia, mientras que en el resto de los continentes se encuentra un predominio de países clasificados como de renta media.⁹

Un análisis de la cooperación internacional desde el punto de vista temático resulta útil para conocer cuáles son los aspectos que ésta atiende prioritariamente. En tal sentido, se han usado los Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODE) planteados por la APCI¹⁰ como referente temático para visualizar dicha orientación en el periodo 1995-2004. De este modo, en el cuadro 8 se muestra los montos de la AOD para cada continente según ODE.

cuadro 7

Porcentaje de países a nivel continental clasificados según su renta por el Banco Mundial 2004



Fuente: Banco Mundial. Elaboración APCI

⁸ Menos de dos dólares diarios por persona, según el *Nation Master* y menos de 2.4 dólares, según la clasificación del Banco Mundial.

⁹ Según el Banco Mundial, la clasificación de renta media baja corresponde a los países cuyo Ingreso Bruto per cápita diario es de 2.4 a 9.5 dólares americanos y la clasificación de renta media alta corresponde a los países cuyo Ingreso Bruto per cápita diario es de 9.5 a 29.4 dólares americanos.

A partir de la información contenida en dicho cuadro es posible hacer un análisis tanto en sentido horizontal (desglose por tema), como en sentido vertical (desglose por zona geográfica).

El análisis en sentido horizontal sugiere cuáles son los destinos geográficos prioritarios para cada uno de los temas u ODE. Como se puede observar en el cuadro 9, África y Asia captaron más del 80% de

■ cuadro 8

Distribución continental de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1995 y 2004 según Objetivo de Desarrollo Estratégico APCI (en millones de dólares constantes de 2004)

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Total 1995 - 2004	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Perú
1. Red de Protección Social	27,430.85	10,871.92	6,424.67	8,773.31	1,014.62	346.39	502.43
2. Infraestructura Básica	87,835.61	28,705.43	14,617.72	36,759.21	6,731.61	1,021.66	1,929.65
3. Estado Democrático y Eficiente	42,127.52	15,976.26	5,974.86	14,347.54	4,586.55	1,242.31	243.12
4. Justicia y Asegurar la Paz	13,454.44	5,069.59	1,260.52	5,457.49	1,364.21	302.62	121.47
5. Educación de Calidad	42,545.39	18,159.97	4,095.59	17,497.24	1,611.10	1,181.49	220.06
6. Salud y Nutrición	22,032.83	10,462.18	2,353.71	8,382.90	412.39	421.71	220.82
7. Competitividad y Oportunidades Laborales	112,398.69	31,892.32	7,718.20	65,747.97	6,022.63	1,018.63	1,054.90
8. Recursos Naturales y Medio Ambiente	54,082.05	18,512.64	7,489.26	26,487.51	1,040.49	552.20	649.02
9. Integración al Mercado Mundial	1,273.33	653.39	173.77	341.49	62.89	41.80	4.71
10. Ciencia y Tecnología	10,005.93	3,091.64	1,090.80	4,951.38	633.67	238.45	61.75
11. Eliminación de Exclusión y Discriminación	894.66	317.09	220.44	335.73	16.55	4.85	14.10
12. Apoyo al Proceso de Descentralización	29,766.18	8,624.35	1,739.10	17,917.26	1,014.34	471.15	299.83
Total	443,847.47	152,336.75	53,158.62	206,999.00	24,511.02	6,843.22	5,321.84

Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

la AOD total durante el intervalo analizado. Sin embargo, destaca que estos dos continentes concentraron más del 85% del total de la ayuda orientada al tema de Salud y Nutrición y el 84% de la ayuda asociada con el tema Educación de Calidad. Por su parte, América recibió sólo el 10% de la AOD mundial referida a estos dos temas. La desigualdad en la distribución mundial de la ayuda fue aún mayor en el tema Competitividad: más de la mitad se orientó al Asia (58.5%), África obtuvo cerca de la mitad de dicho monto (28.4%), mientras que para América, Europa y Oceanía en conjunto se destinó el 13% del total. El análisis en sentido vertical muestra cuáles son los

temas prioritarios a nivel mundial y a nivel continental. Así, como se puede apreciar en el cuadro 10, los tres temas más atendidos por la AOD en el mundo durante el periodo examinado fueron: Competitividad y Trabajo con 25% (energía, transporte, servicios financieros, etc.), Infraestructura Básica con 19.8% (agua y saneamiento y otros de infraestructura básica) y Recursos Naturales y Medio Ambiente con 12.2% (protección del medio ambiente, forestación, etc.).

A escala continental se constata que la ayuda dirigida hacia África, América y Asia, a pesar de enfatizar los mismos tres temas prioritarios, pone acentos distintos en

¹⁰ Los Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODE) planteados en la Política Nacional de Cooperación Internacional del Perú (septiembre de 2006) son formalmente examinados más adelante en la página 71.

■ cuadro 9

Distribución continental de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1995 y 2004 según Objetivo de Desarrollo Estratégico APCI. Desglose horizontal

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Nivel global (Millones de US\$ de 2004)	África	América	Asia	Europa	Oceanía
1. Red de Protección Social	27,430.85	39.63%	23.42%	31.98%	3.70%	1.26%
2. Infraestructura Básica	87,835.61	32.68%	16.64%	41.85%	7.66%	1.16%
3. Estado Democrático y Eficiente	42,127.52	37.92%	14.18%	34.06%	10.89%	2.95%
4. Justicia y Asegurar la Paz	13,454.44	37.68%	9.37%	40.56%	10.14%	2.25%
5. Educación de Calidad	42,545.39	42.68%	9.63%	41.13%	3.79%	2.78%
6. Salud y Nutrición	22,032.83	47.48%	10.68%	38.05%	1.87%	1.91%
7. Competitividad y Oportunidades Laborales	112,398.69	28.37%	6.87%	58.50%	5.36%	0.91%
8. Recursos Naturales y Medio Ambiente	54,082.05	34.23%	13.85%	48.98%	1.92%	1.02%
9. Integración al Mercado Mundial	1,273.33	51.31%	13.65%	26.82%	4.94%	3.28%
10. Ciencia y Tecnología	10,005.93	30.90%	10.90%	49.48%	6.33%	2.38%
11. Eliminación de Exclusión y Discriminación	894.66	35.44%	24.64%	37.53%	1.85%	0.54%
12. Apoyo al Proceso de Descentralización	29,766.18	28.97%	5.84%	60.19%	3.41%	1.58%
Total	443,847.47	34.3%	12.0%	47%	6%	2%

Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

cada uno de ellos. En Europa y Oceanía, en cambio, se brindó menor importancia al tema Recursos Naturales y se incorporaron como temas prioritarios Estado Democrático (ambos continentes) y Educación de Calidad (Oceanía).

Considerando que resulta de gran utilidad analizar la orientación temática de la AOD en el país con relación al contexto global que aquí se examina, se ha consignado en la columna derecha del cuadro las cifras correspondientes al Perú de acuerdo con la OECD.¹¹ Cabe destacar de esta comparación que al Perú se

destinó para el ODE Infraestructura Básica una proporción de AOD notoriamente superior a la que se habría asignado a nivel mundial en dicho tema (36% contra el 27% destinado a Europa y América). Todo lo contrario sucedió en los ODE Educación de Calidad y Ciencia y Tecnología, pues la asignación hacia dichos temas en el Perú, país con uno de los niveles de calidad educativa más bajos del mundo, fue inferior a lo asignado en todos los continentes.

¹¹ Es necesario precisar que la información proveniente de la OECD con respecto a la AOD que recibe el Perú no coincide con la información que registra APCI, por diversas razones. Entre ellas, porque la APCI no considera los créditos concesionales ni los gastos en origen y porque la OECD realiza su clasificación temática exclusivamente de acuerdo con lo reportado por los donantes, mientras que APCI considera la clasificación de donantes y ejecutores de cooperación.

■ cuadro 10

Distribución continental de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1995 y 2004 según Objetivo de Desarrollo Estratégico APCI. Desglose vertical

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Total 1995 - 2004	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Perú
1. Red de Protección Social	6.18%	7.14%	12.09%	4.24%	4.14%	5.06%	9.44%
2. Infraestructura Básica	19.79%	18.84%	27.50%	17.76%	27.46%	14.93%	36.26%
3. Estado Democrático y Eficiente	9.49%	10.49%	11.24%	6.93%	18.71%	18.15%	4.57%
4. Justicia y Asegurar la Paz	3.03%	3.33%	2.37%	2.64%	5.57%	4.42%	2.28%
5. Educación de Calidad	9.59%	11.92%	7.70%	8.45%	6.57%	17.27%	4.13%
6. Salud y Nutrición	4.59%	6.87%	4.43%	4.05%	1.68%	6.16%	4.15%
7. Competitividad y Oportunidades Laborales	25.32%	20.94%	14.52%	31.76%	24.57%	14.89%	19.82%
8. Recursos Naturales y Medio Ambiente	12.18%	12.15%	14.09%	12.80%	4.24%	8.07%	12.20%
9. Integración al Mercado Mundial	0.29%	0.43%	0.33%	0.16%	0.26%	0.61%	0.09%
10. Ciencia y Tecnología	2.25%	2.03%	2.05%	2.39%	2.59%	3.48%	1.16%
11. Eliminación de Exclusión y Discriminación	0.20%	0.21%	0.41%	0.16%	0.07%	0.07%	0.26%
12. Apoyo al Proceso de Descentralización	6.71%	5.66%	3.27%	8.66%	4.14%	6.88%	5.63%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

1.4. La Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe

a. Visión General

Como ya se indicó, América Latina y el Caribe (ALC) ocupa el tercer lugar dentro de la distribución mundial de la AOD y está muy lejos de ser destino principal de esta ayuda. Durante el año 2004 ALC recibió el 10% de la cooperación mundial, mientras que dos países, Iraq y Afganistán, recibieron cerca del 11%. Ello a pesar de que la población de ALC es 10 veces mayor que la población de Iraq y Afganistán juntos.¹²

Durante los años comprendidos en el decenio 1994-2004, ALC fue destino del 12% del total de la ayuda oficial al desarrollo a nivel mundial. Como se muestra en el cuadro 11, dicha ayuda ha mantenido una tendencia medianamente uniforme hasta el año 2001, a partir del cual se observa una disminución que llega hasta los niveles más bajos de la década.

¹² Según el *U.S. Census Bureau*, la población de Iraq y Afganistán en el año 2004 sumó 54 millones de personas, mientras que la población de América Latina y el Caribe en ese mismo año ascendió a 543 millones.

cuadro 11

Porcentaje de la AOD mundial destinada a América Latina y el Caribe 1994 - 2004



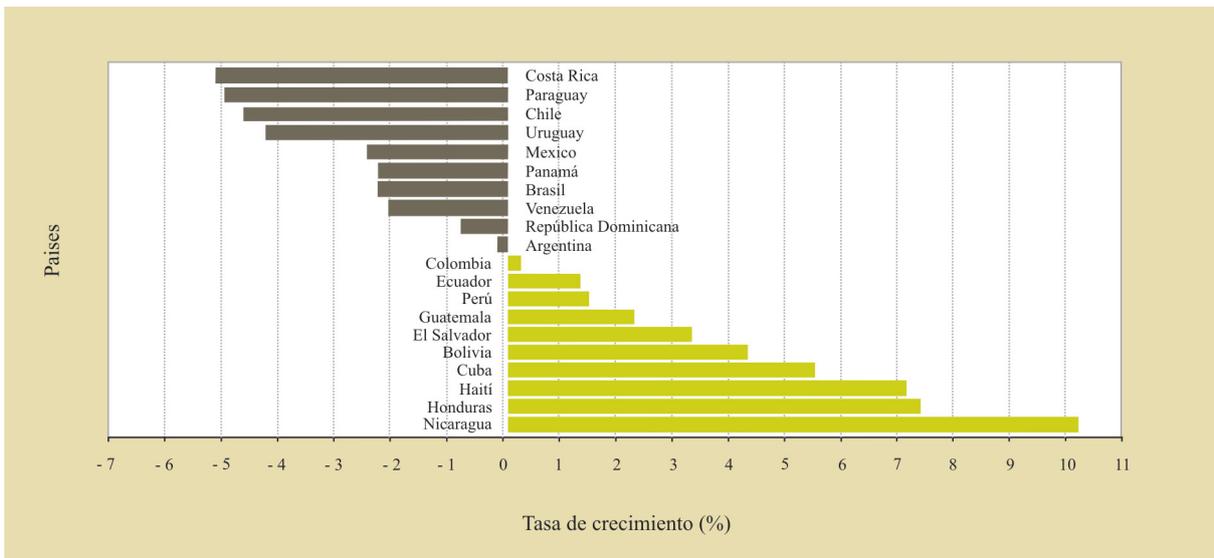
Fuente: OECD / DAC. Elaboración APCI

Un análisis a nivel de país revela que en el periodo comprendido entre 1972 y 2004 hubo una disminución de la ayuda oficial en la mitad de los países de ALC.

Como se puede apreciar en el cuadro 12, diez de veinte Estados latinoamericanos registraron tasas negativas de crecimiento de la AOD.

cuadro 12

Tasa de crecimiento promedio anual de la AOD en los países de América Latina y El Caribe 1972 - 2004



Fuente: OECD. Elaboración APCI

Nota: se excluye Puerto Rico.

Según la clasificación del Banco Mundial, todos los países de ALC, con excepción de Haití y Puerto Rico, están clasificados como de renta media, como se puede apreciar en el cuadro 13. En tal sentido, es pertinente

remarcar que la mayoría de los países de la región que presentaron tasas negativas de crecimiento de la AOD (ver cuadro anterior) se encuentran dentro del grupo clasificado como de renta media alta.

■ cuadro 13

Tendencia de los países de América Latina y el Caribe por el Banco Mundial 2004



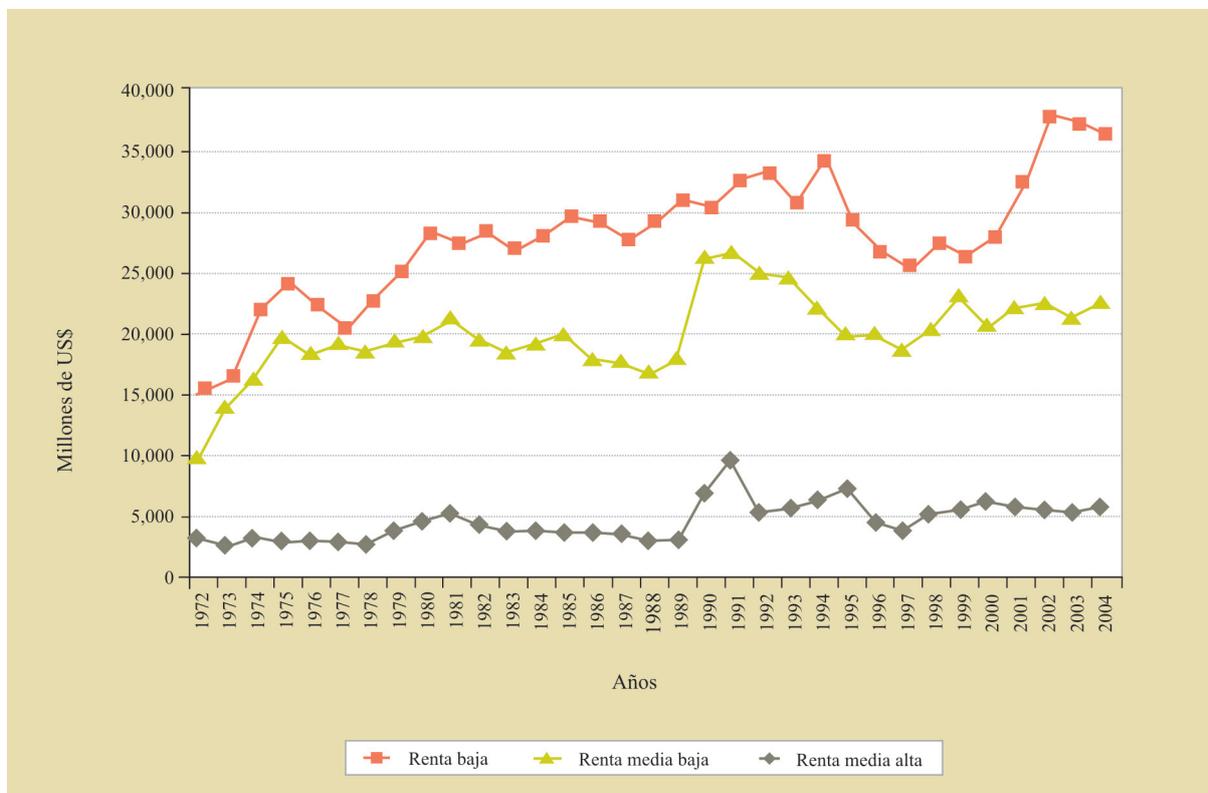
Fuente: Banco Mundial. Elaboración APCI

Debido a que la clasificación de los países por su nivel de renta ha venido siendo empleada como un criterio importante para establecer los volúmenes y tipos de ayuda dirigidos hacia cada país, es pertinente analizar el comportamiento de la cooperación a nivel agregado según las categorías de dicha clasificación. Así, como se puede apreciar en el cuadro 14, la tendencia de la asignación de recursos durante el periodo 1972-2004 hacia los países de renta baja fue ligeramente creciente, con especial énfasis a partir de año 2000,

mientras que la asignación de recursos hacia los países de renta media en el mismo periodo fue casi estacionaria. Por otro lado, entre los años 1989 y 1991 se observó un incremento significativo de los recursos hacia los países de renta media baja y renta media alta. Una posible explicación de este incremento es que en dicho periodo se sumaron a la comunidad internacional 14 nuevos países por efecto de la desintegración de la ex Unión Soviética, la mayoría de ellos clasificados como de renta media.

cuadro 14

Tendencia del flujo de la AOD según clasificación de renta del país receptor



Fuente: OECD / Banco Mundial. Elaboración APCI

La atención cada vez más marcada de las fuentes coo- perantes hacia los países calificados como de renta baja ha suscitado el debate sobre cuál debería ser el papel de la cooperación internacional en los países de renta media. Así, persiste la interrogante sobre el grado de compromiso de la comunidad de donantes con los países de renta

media en el marco de los esfuerzos globales por superar la pobreza.¹³ En esta perspectiva, se hace necesario, como se verá más adelante, considerar otros factores como la desigualdad e inequidad que suelen encubrir situaciones de pobreza y miseria que los índices convencionales de ingreso promedio no son capaces de traslucir.

b. La cooperación en términos per pobre en América Latina y el Caribe

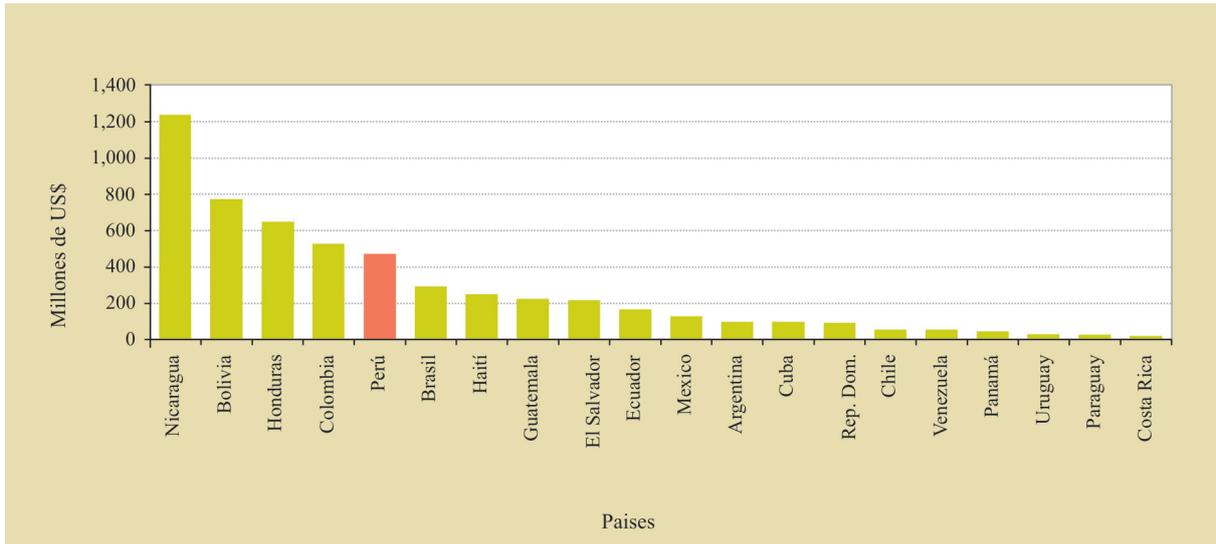
Desde la perspectiva de la asignación de recursos de la AOD hacia los países de ALC en el año 2004, de acuerdo con los datos recogidos por la OECD y tal como se muestra en el cuadro 15, Nicaragua se configuró como el mayor receptor de la cooperación de la región

con 1,200 millones de dólares americanos. Le siguieron Bolivia, Honduras y Colombia, siendo el Perú el quinto país receptor en términos de volumen de ayuda interna- cional oficial.

¹³ Oliví Aldasoro, Iliana. *La Lucha contra la pobreza en los países de renta media*. Real Instituto el Cano. 2003

■ cuadro 15

AOD destinada a los países de América Latina en el año 2004



Fuente: OECD. Elaboración APCI

Naturalmente, cada uno de los países de ALC posee características distintas que hacen que estas cifras no puedan ser comparables directamente. En efecto, las diferencias en el tamaño de la población y el territorio, el nivel relativo de desarrollo económico y social, entre otros atributos, hacen necesario ajustar la escala del volumen de cooperación internacional para comprender la intensidad relativa de ayuda dirigida a cada país. A continuación, y con el fin de reproducir una imagen más apropiada del flujo de los recursos dirigidos a los países de ALC, se muestra el volumen de la AOD con relación a la extensión de la pobreza en cada uno de los países de la región para el año 2004.

La elección de la variable pobreza como indicador de normalización responde a que éste es uno de los principales criterios para sustentar la asignación de recursos de la ayuda internacional. En consecuencia, se propone examinar la distribución de AOD en la región en términos *per pobre*, es decir, la ayuda

oficial destinada a un país con relación a su número de habitantes en situación de pobreza.¹⁴ De este modo se puede medir cuánto recibiría proporcionalmente cada pobre en un país en comparación con otros países de la región.¹⁵ Como se muestra en el Cuadro 16, en Nicaragua se podría destinar anualmente 285 dólares a cada persona pobre, en Ecuador esa cifra sólo llegaría a 30 dólares y en Venezuela a 5 dólares.

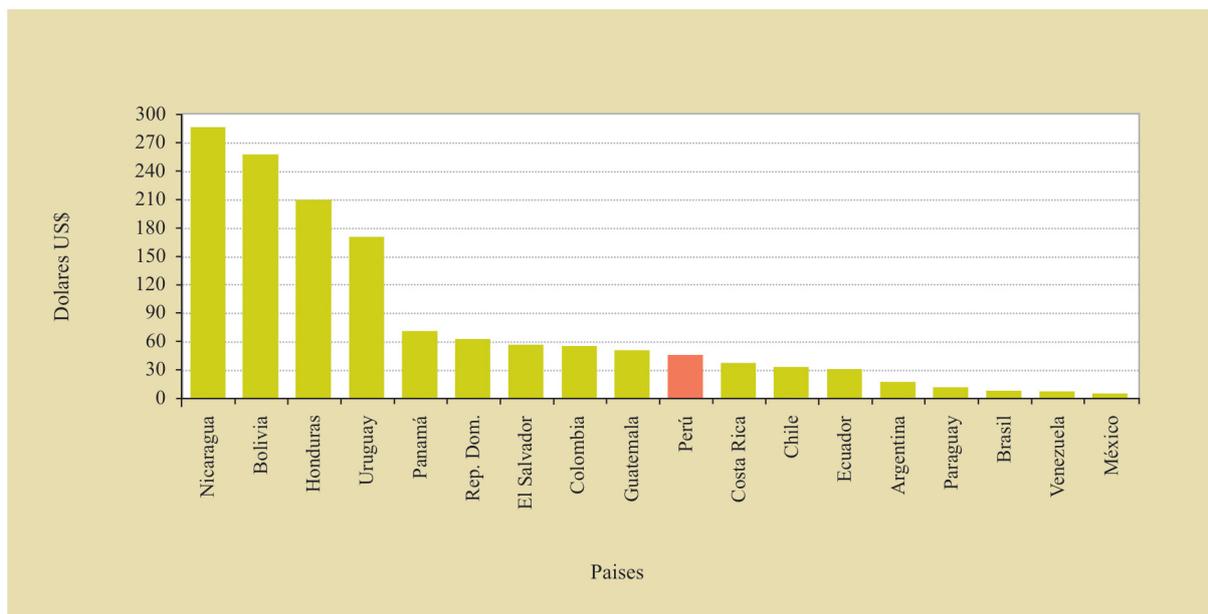
El empleo de este enfoque produce un orden de países muy distinto con relación al análisis de las cifras absolutas de cooperación. En el caso del Perú, por ejemplo, se observa un descenso en el orden del quinto hasta el décimo lugar, con un valor de 45 dólares al año por pobre. Este retroceso delinea la importancia relativa del peso de la pobreza en el país y subraya el hecho de que Perú se encuentra por debajo de la mediana de países de la región en términos de cooperación per pobre.

¹⁴ *Development Human Report 2005*. Población con ingresos menores a 2 dólares al día.

¹⁵ El uso de tal indicador no supone que la ayuda internacional llegue a los pobres de modo directo, pero establece un marco de referencia útil para comprender la importancia relativa de la cooperación en cada país.

■ cuadro 16

AOD per pobre en América Latina y el Caribe 2004



Fuente: OECD / DAC, Human Development Report 2005. Elaboración APCI

Nota: se excluye Haití y Cuba por falta de información.

1.5. Por qué el PIB per cápita no es suficiente para clasificar a los potenciales receptores de cooperación: el criterio del PIB per cápita de los más pobres

Tal como se adelantó en páginas previas, la pobreza es uno de los principales indicadores empleados para orientar los flujos de cooperación internacional en el mundo. Así, es de esperar que los países con mayor incidencia de pobreza tiendan a recibir mayores volúmenes de ayuda internacional per cápita en sus diversas modalidades.

pueden ser inexactas, tal como lo señala un estudio de *Social Watch* para América Latina.¹⁶ Así, por ejemplo, el Banco Mundial considera pobres a quienes perciben menos de 1 ó 2 dólares al día; sin embargo, los requerimientos mínimos vitales en la mayoría de países de América Latina pueden ser entre 2 y 3 veces superiores a estos niveles de ingreso.

En esta perspectiva, sin embargo, puede hacerse necesario verificar si los indicadores utilizados regularmente como aproximaciones al nivel de pobreza de la población de un país efectivamente reflejan su realidad socioeconómica; pues el uso de ciertos indicadores puede ser adecuado para algunos países mas no para otros. Además, las definiciones mismas de pobreza

Como se indicó en la sección precedente, tras una iniciativa del Banco Mundial la comunidad internacional de cooperantes optó por asociar operativamente el nivel de prioridad de los receptores al indicador más comúnmente empleado para representar el tamaño de una economía, el Producto Interno Bruto (PIB), expresado en términos per cápita.¹⁷ Así, los países del mundo han

¹⁶ Batthyány, Karina, Mariana Cabrera y Daniel Macadar, *La pobreza y la desigualdad en América Latina*, 04 Cuadernos Ocasionales, Social Watch, Montevideo 2004.

¹⁷ Tanto en su versión *interna* (producto interno bruto o PIB) como nacional (producto nacional bruto o PNB).

sido clasificados en tres categorías de ingreso según el valor de esta variable. Los países de renta baja suelen ser destinos prioritarios para la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), mientras que los países de renta media tienden a ser relegados del circuito de esta cooperación. Tal escenario motiva preguntarse si, en el marco del proceso de desarrollo, efectivamente experimentan una mejora cualitativa en su bienestar los países de renta baja que cruzan —aunque sea levemente— el umbral de ingreso que los coloca en la categoría de países de renta media. Una respuesta negativa obligaría, en principio, a replantear o al menos a validar, la existencia de dichos puntos de corte estrictos entre una y otra categoría e incorporar mecanismos que asuman un proceso gradual de transición hacia el desarrollo.¹⁸

En el marco de este análisis, resulta ineludible considerar el impacto que tiene la desigualdad producida por la falta de equidad.¹⁹ En efecto, conocer la distribución de los recursos es fundamental para entender qué tanto puede estar ocultando la simple cifra del PIB per cápita tradicional y cuál es la verdadera situación económica de una población. Los indicadores estadísticos tradicionales no incorporan fenómenos sociales relevantes tales como la concentración desproporcionada de los ingresos en ciertos segmentos de la sociedad. Por eso es importante desarrollar indicadores globales que contemplen características más profundas de las poblaciones, como un paso adicional para afinar la asignación de los recursos de la cooperación.

La desigualdad económica, entendida como la excesiva concentración de los factores productivos y de las rentas generadas, es sólo la punta de un iceberg que conlleva dispares oportunidades de acceso a dimensiones del desarrollo tan importantes como la educación, la

salud y la justicia.²⁰ En este escenario, los menos favorecidos ven enormemente reducidas sus posibilidades de superación. La educación no cumple su función de mecanismo de ascenso social, pues la calidad y oportunidades de acceso a ella están limitadas a segmentos privilegiados de la comunidad. Además, son muy escasas o inexistentes las posibilidades de trabajar en condiciones dignas, con oportunidades de capacitación y respeto por los derechos laborales fundamentales.

Otra consecuencia de la inequidad se aprecia en el acceso a fuentes de financiamiento. Los sectores bancarios son más renuentes a brindar capital a los segmentos de menores ingresos y se concentran en aquella reducida fracción que puede ofrecer garantías o tiene un historial bancario. La informalidad es consecuencia de esta desigualdad y refuerza el círculo vicioso de la pobreza a través de limitaciones a las empresas que operan en este sector marginal y que, en el Perú, representan casi el 60% de la economía.²¹

La desigualdad tiene también un impacto negativo en la estabilidad de los regímenes democráticos y el desarrollo económico,²² pues es origen de una insatisfacción generalizada que puede desencadenar graves desórdenes sociales. En el caso peruano, por ejemplo, los cinco años de sostenido crecimiento del producto interno entre 2001 y 2005 no han permitido una reducción significativa de la pobreza. Esta desigualdad también tiene un fuerte componente geográfico, dado que la pobreza de una población aumenta a medida que más se distancia del centro de actividad económica.²³ Así, en el Perú el 60% de las familias rurales se encuentran en el quintil más pobre de la población, mientras que en la costa sólo el 10% de las familias se encuentran en ese nivel de pobreza.²⁴

¹⁸ Además, resulta evidente que el desarrollo no puede capturarse integralmente midiendo el nivel de producción o ingreso y qué medidas más finas deben ser empleadas complementariamente. Cabe recordar, sin embargo, que propuestas como el Indicador de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas también incorporan el concepto de ingreso bruto per cápita como parte de su definición.

¹⁹ Equidad se debe entender como la “disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”, mientras que desigualdad corresponde a la “cualidad de ser distinto.” En tal sentido, resulta más apropiado referirse a la desigualdad producida por la falta de equidad. En adelante se empleará el término desigualdad con este sentido.

²⁰ *Perfil de Gobernabilidad de Perú*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, p. 30, Cataluña, 2005.

²¹ *Perfil de Gobernabilidad de Perú*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, p. 86, Cataluña, 2005.

²² Drinot, Paulo, *Construcción de nación, racismos y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú, en Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, John Crabtree (editor), Lima 2006.

²³ Danielson, Anders, *When Do the Poor Benefit from Growth and Why?* p.6. Lund University, Suecia 2001.

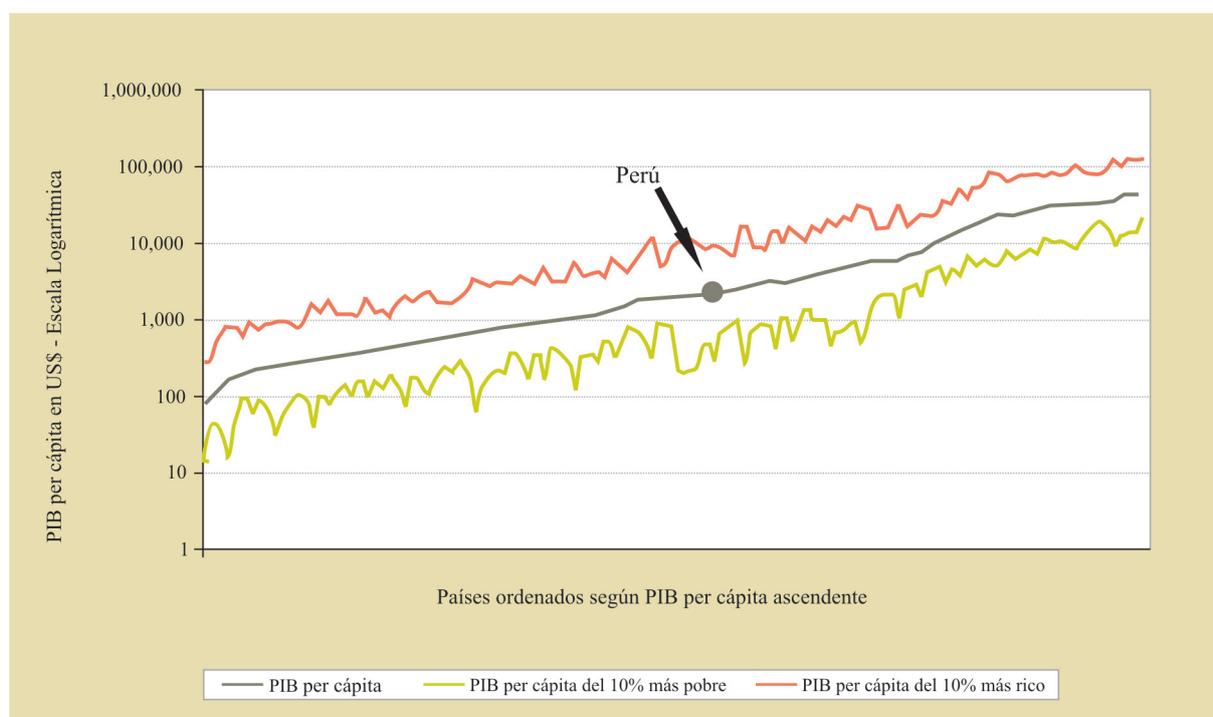
²⁴ Lopez, R. y C. della Maggiora, *Rural Poverty in Peru: Stylized Facts and Analysis for Policy* en R. Lopez and A. Valdez (editores): *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*, Washington DC 2001.

Es paradójico que luego de más de una década de imponerse el Consenso de Washington como paradigma de las políticas gubernamentales orientadas al desarrollo, una gran mayoría de la población mundial no haya experimentado ninguna mejoría. La creencia en que el crecimiento económico atenuaría la pobreza y la desigualdad se ha mostrado falsa en la práctica.²⁵ Las reformas orientadas hacia el mercado no sólo no pudieron revertir las condiciones de desigualdad sino que las acrecentaron.

Para iniciar el análisis, en el cuadro 17 se presenta una muestra del PIB per cápita de 123 países.²⁶ En él se pueden apreciar tres series de datos: la línea central muestra los PIB per cápita globales para cada país, ordenados en forma ascendente.²⁷ La línea superior grafica el PIB per cápita del 10% más rico de la población de cada país correspondiente en la línea central y la serie inferior, el PIB per cápita del 10% más pobre. Como se puede apreciar, estas dos últimas series se distancian de manera irregular de la serie del PIB per cápita en el centro.

■ cuadro 17

PIB per cápita nacional, PIB per cápita del 10% más rico, PIB per cápita del 10% más pobre (en US\$)



Información para 123 países entre los años 1989-2003. Las series de PIB per cápita para los segmentos más ricos y más pobres se construyeron en función de la participación en la distribución del ingreso o consumo de dichos grupos.
Fuente: PNUD, BM. Elaboración APCI

A modo de ejemplo, el PIB per cápita de los más ricos en el Perú es equivalente al PIB per cápita promedio de los países del Este de Europa; en el otro extremo,

el PIB per cápita de la población más necesitada es menor incluso que el PIB per cápita medio de Sierra Leona, uno de los países más pobres del mundo. Para

²⁵ *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Alicia Ziccardi (comp.), Títulos del Programa Grupos de Trabajo de CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p.9, Buenos Aires 2001.

²⁶ Cifras recogidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁷ Nótese el uso de una escala logarítmica para representar los países como una línea en lugar de una curva exponencial debido a las fuertes diferencias en ingresos.

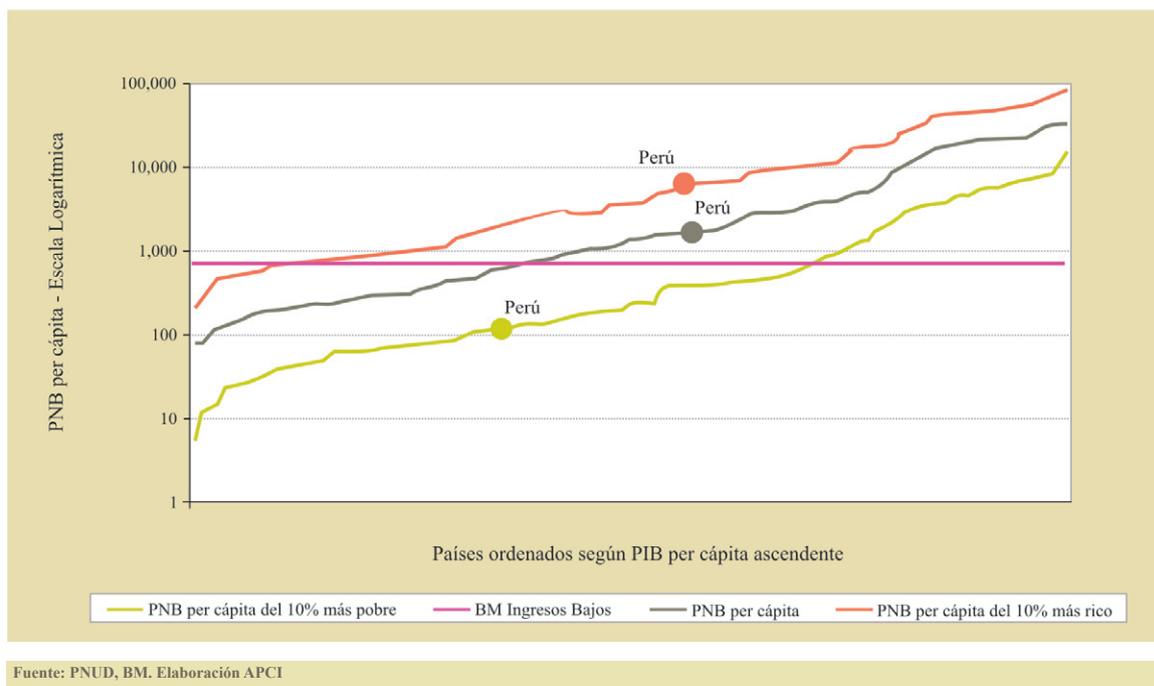
el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Perú es un país de renta media con un índice de desarrollo humano (IDH) promedio, pero en claro contraste con esta definición se encuentran numerosas poblaciones paupérrimas y abandonadas.

Esto es un indicio de las enormes diferencias que puede estar ocultando el análisis basado en el PIB per cápita global. Cabe remarcar que, a pesar del crecimiento económico alcanzado en los últimos años, los avances en reducción de los niveles de desigualdad social han sido exigüos.²⁸

El cuadro 18 hace un análisis comparativo de tres indicadores: la posición que ocupa el Perú en el ámbito internacional con relación a su PNB²⁹ per cápita global, la posición que ocuparía si se tomara en cuenta el PNB per cápita de los más pobres de cada país y la posición que ocuparía tomando en consideración el PNB per cápita de los más ricos. El cambio de posiciones es realmente notable.

El Perú, que ocupa un lugar intermedio superior en la distribución de países según el PNB per cápita, se desplaza a una posición sustantivamente inferior si se

■ cuadro 18
PNB per cápita (en dólares americanos) del Perú en el contexto internacional.



emplea como criterio de clasificación el PNB del segmento más pobre de la población, segmento que, finalmente, es el que más necesita de la cooperación.

Como se pudo verificar en el cuadro 18, el ingreso per cápita de los más ricos y el ingreso per cápita global ubican al Perú en la misma posición en el ámbito

²⁸ *Perfil de Gobernabilidad de Perú*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, p. 87, España, 2005.

²⁹ Se hace referencia al PNB dado que es la medida utilizada por el Banco Mundial para clasificar el nivel de ingresos de los países. El PNB se diferencia del PIB en cuanto considera sólo la producción realizada por agentes nacionales, es decir, las empresas extranjeras no están contempladas; además, contabiliza la producción de peruanos en el exterior, por ejemplo, el envío de remesas.

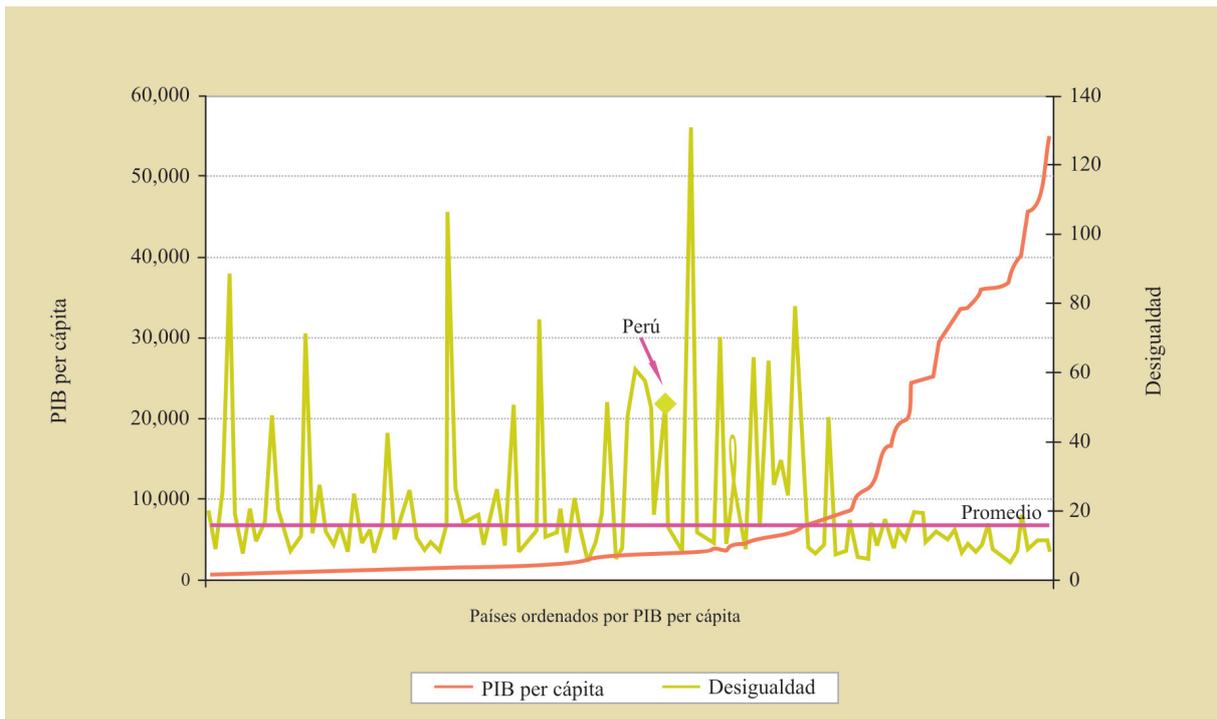
mundial. Se confirma que la medida del ingreso global es más representativa de la situación de los más ricos que la de los más necesitados para el caso del Perú y que el uso de del ingreso per cápita de los más pobres en nuestro país cambia drásticamente su posición en los *rankings* internacionales.

La línea que atraviesa horizontalmente el gráfico marca el umbral que separa, según la clasificación del Banco Mundial, a los países de renta baja de los de renta media baja. Si bien el Perú como país se encuentra por encima de este umbral, el 10% más pobre de la población se encuentra aún muy por debajo de este nivel de ingresos.

Este umbral instaurado por el Banco Mundial tiende a actuar como filtro sobre la elegibilidad de los países como receptores de la Cooperación Internacional, en consecuencia, los montos destinados por este concepto al Perú, categorizado como país de renta media baja, se han venido reduciendo en los últimos años. Pero, como se ha mostrado, la pobreza y la pobreza extrema en el Perú son problemas tangibles y no deben esconderse detrás de cifras que no son representativas de una realidad más compleja.

Como se ha observado, es el factor desigualdad el que distorsiona la representatividad del ingreso per cápita. Para apreciar mejor esta relación, en el cuadro 19 se

■ cuadro 19
PIB per cápita (en dólares americanos) y Desigualdad



Fuente: PNUD, BM. Elaboración APCI

ha combinado los índices de desigualdad y de PIB per cápita. La desigualdad está medida como el ratio entre el ingreso del segmento 10% más rico de la población y el ingreso del segmento 10% más pobre. Es decir, cuántas veces más ganan los ricos con relación a los que menos tienen.

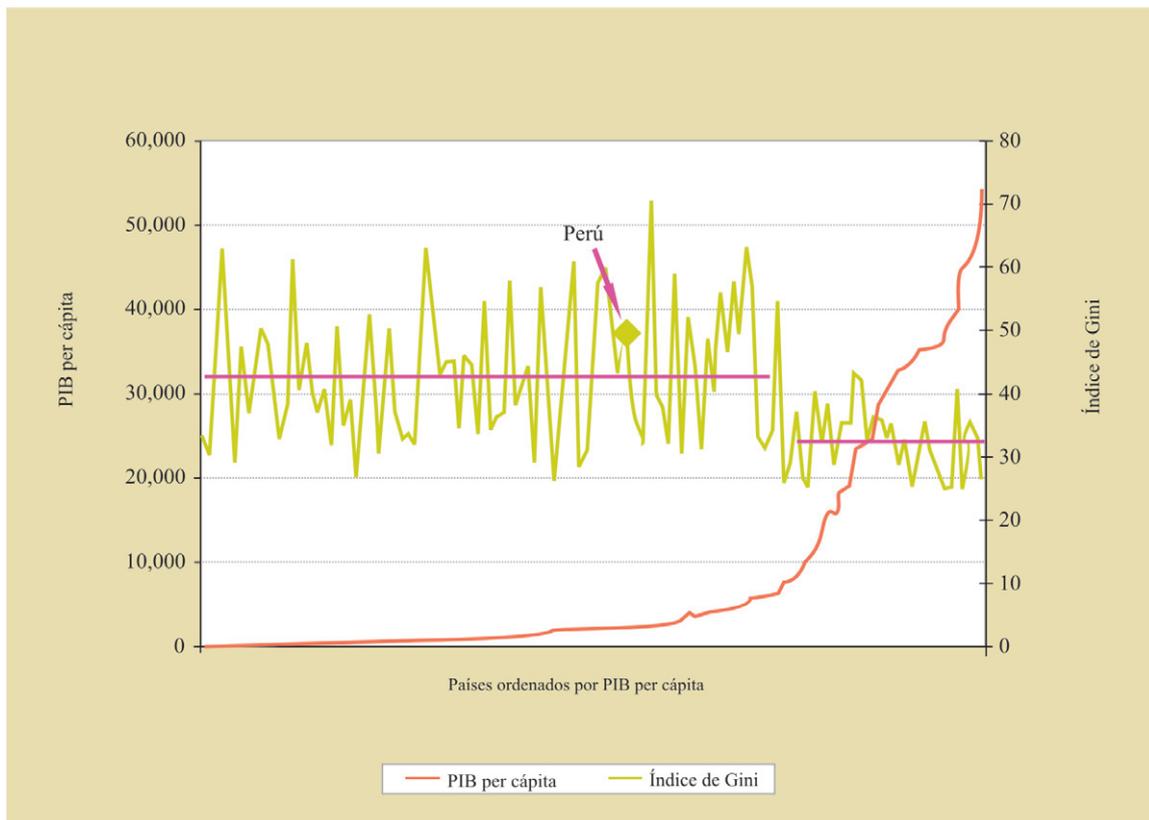
Lo más saltante de esta comparación es el comportamiento de la desigualdad a medida que el PIB per cápita crece. No se puede inferir *a priori* una relación de causalidad, pero se observa claramente que alcanzado cierto nivel de PIB per cápita los niveles de desigualdad se hacen menos dispares. En aquellos países con un

PIB per cápita superior a los 7,600 dólares las diferencias entre los niveles de desigualdad registrados son más estrechas. En cambio, en los países con un ingreso inferior al mencionado, los niveles de desigualdad son notoriamente disímiles.

Uno de estos casos es el Perú, que ocupa un pico dentro de la distribución con una desigualdad de 50 puntos, es decir, que el 10% más rico de la población gana 50 veces lo que gana el 10% más pobre. El Perú presenta un índice de desigualdad muy superior a los registrados por

■ cuadro 20

PIB per cápita - Índice de Gini para cada país ordenado según PIB per cápita (en US\$)



Fuente: PNUD, BM. Elaboración APCI

países con niveles de ingreso similares. Comparado con el promedio de desigualdad mundial, de 16.7 puntos, el índice peruano es particularmente alto.

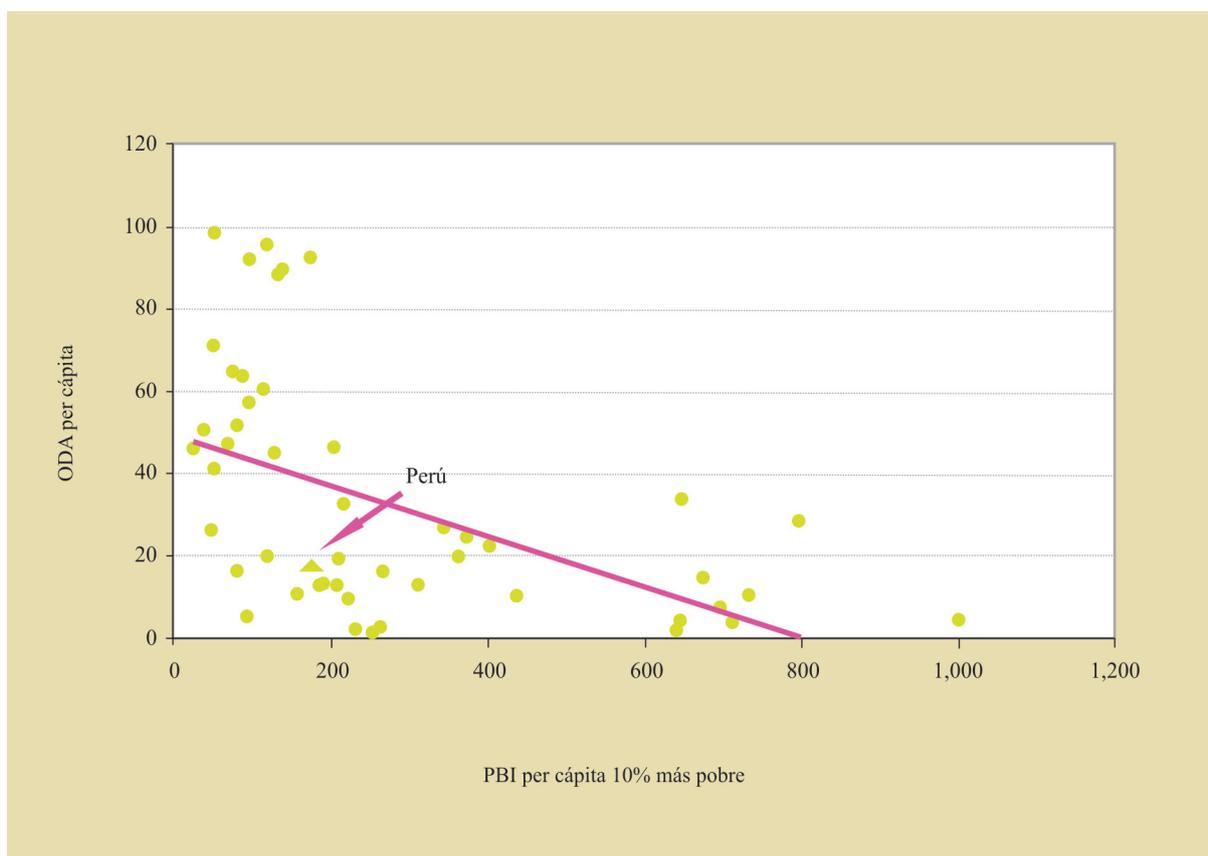
La desigualdad y el desarrollo económico son dos variables que están íntimamente relacionadas y que operan simultáneamente. Un crecimiento económico

acompañado de políticas redistributivas de la riqueza y de acceso a oportunidades permite a la población de diferentes estratos desarrollarse y crecer uniformemente, con lo que se contribuye a reducir las desigualdades en una sociedad. Por otro lado, si este crecimiento económico no viene acompañado de tales políticas, el desarrollo económico podría sólo acentuar las diferencias entre ricos y pobres.

³⁰ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 100, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 100 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno).

■ cuadro 21

PIB per cápita vs. AOD per cápita (en dólares americanos)



Fuente: PNUD, BM, OECD. Elaboración APCI

El análisis previo se complementa en el cuadro 20, donde se mide la desigualdad mediante el índice de Gini.³⁰ Valores más cercanos a 100 indican mayores niveles de desigualdad. Nuevamente se aprecia el cambio cualitativo en el comportamiento de la variable de desigualdad una vez alcanzado un nivel de PIB per cápita igual a 7,600 dólares. El quiebre y caída en el índice es evidente.

En este aspecto, el Perú se encuentra por encima del promedio de países, con un índice de Gini de 49.8. Ocupa, como en el gráfico anterior, un pico con un nivel de desigualdad mayor que el de los países con similar PIB per cápita.

La consecuencia de no considerar a los más pobres en la distribución de la AOD se puede apreciar en el cuadro 21, que constata la existencia de una

relación negativa entre la AOD asignada a cada uno de los países y el PIB per cápita de su población más necesitada.

La línea diagonal señala la relación promedio entre la cantidad de ayuda recibida per cápita y el nivel de ingresos de los más pobres. Los puntos ubicados por encima de la línea representan a los países que reciben más ayuda de la que se esperaría, siguiendo esta tendencia lineal, considerando la situación de su población más pobre; por el contrario, aquellos países ubicados por debajo de la línea promedio reciben niveles de ayuda inferiores a los que demarca la tendencia.

Bajo esta óptica, dado el ingreso medio del segmento más pobre del país, el Perú debería recibir cerca del doble de los fondos de cooperación per capita que actualmente le son asignados.

Cabe resaltar que la desigualdad no es un hecho exógeno ni estático en el tiempo, sino que tiende a reforzarse e incrementarse si desde el Estado no se toman las medidas redistributivas adecuadas. Como se ha verificado en trabajos sobre Estados Unidos y América Latina, de autores como Sokoloff y Engerman,³¹ la dotación inicial de recursos y la desigual-

dad pueden explicar las divergencias en el desempeño económico de ambas regiones. En tal sentido, la Cooperación Internacional juega un papel clave para agilizar la dinámica pública y volver más eficaz al Estado para asegurar una reducción sostenible en los niveles de desigualdad.

³¹ Sokoloff, K. y S. Engerman, *History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and paths of Development in the New World*, The Journal of Economic Perspectives, 14:3, 2000.



Capítulo 2

**La Cooperación Internacional No Reembolsable
en el Perú: Visión General**



Capítulo 2

La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú: Visión General

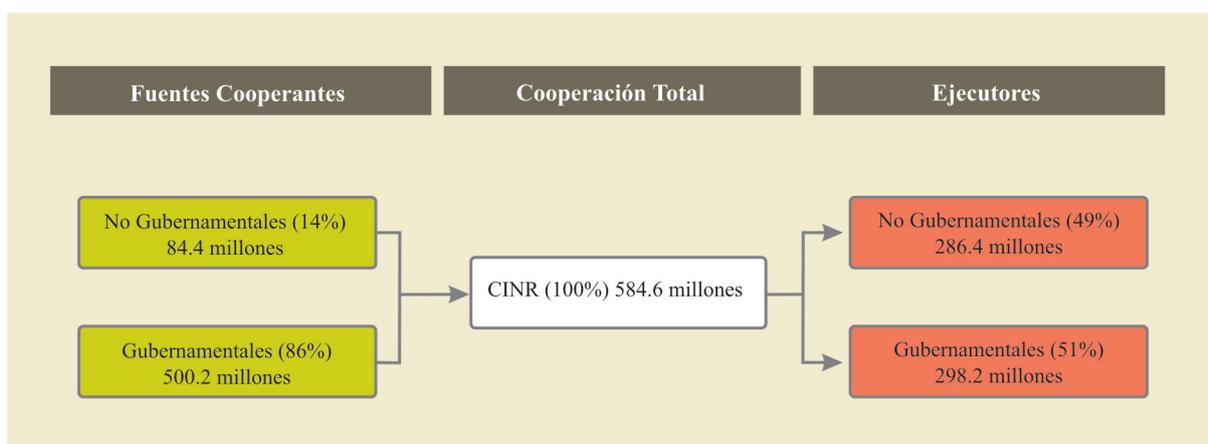
2.1. Estadísticas agregadas de la Cooperación Internacional No Reembolsable recibida por el Perú durante el año 2005

Las estadísticas recogidas por la APCI revelan que durante el año 2005 se ejecutaron en el Perú 584.6 millones de dólares americanos por concepto de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR). Este flujo se originó,

principalmente, en fuentes de naturaleza oficial (86%) y fue ejecutado en proporciones casi iguales por instituciones privadas y oficiales (49% y 51% respectivamente), tal como puede apreciarse en los dos cuadros siguientes.

■ cuadro 22

Flujo de la Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada en el Perú - Año 2005 (en dólares americanos)



Fuente: APCI. Elaboración: APCI

■ cuadro 23

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005



Fuente: APCI. Elaboración: APCI

Las cifras anteriores contrastan notoriamente con las del año 2004, en el que la CINR total registrada ascendió a 390 millones de dólares –279.8 millones de origen oficial y 110.2 millones de fuentes privadas–. Sin embargo, se debe precisar que este considerable incremento responde en parte a una mejora en el sistema de captura de datos de ejecutores de cooperación. Tal avance ha permitido reducir el volumen de recursos ejecutados pero no incluidos en el registro de la APCI

y que, por lo tanto, no forman parte de las estadísticas oficiales.

Cabe puntualizar que el monto ejecutado durante el año 2005 difiere del monto que fuera anticipadamente programado por las fuentes cooperantes. El siguiente cuadro muestra los montos ejecutados y programados para dicho año, así como el correspondiente ratio de ejecución, entendiéndose a este ratio como el cociente simple entre el volumen ejecutado y el volumen programado.

■ cuadro 24

Montos ejecutados y programados 2005 (en dólares americanos)

Monto Programado	Monto Ejecutado	“Ratio de Ejecución”
653'571,443	584'609,660	89.40%

Fuente: APCI. Elaboración: APCI

Si bien la cifra global de ejecución es aparentemente alta (nueve de cada diez dólares programados fueron ejecutados durante el año 2005), es necesario advertir que este indicador, como todo promedio, puede encubrir disparidades importantes. Así, detrás de la cifra se encuentran tasas muy altas de ejecución en algunas fuentes (ratios incluso superiores al 100%) y tasas muy bajas en otras (ratios cercanos a 0%). Adicionalmente, al analizar la información a nivel de fuentes individuales, se corrobora que algunas de ellas no reportaron información de programación para el año 2005 y, por lo tanto, podrían sesgar el resultado. Sin embargo, cuando se toma este factor en cuenta y sólo se analizan las cifras de las fuentes que reportaron información completa tanto de programación como de ejecución, el ratio se incrementa a 92%. Esto último sugiere que, en definitiva,

existió un alto nivel de coincidencia entre las cifras de programación y ejecución de la cooperación para el año 2005.

De las 2,683 intervenciones de cooperación ejecutadas durante el año 2005, la mayor cantidad se calificó como de fuente y ejecutores privados (cuadro 25), seguidas por los proyectos de fuente oficial y ejecución privada. En efecto, las instituciones privadas ejecutaron un número significativamente mayor de proyectos. Sin embargo, tal como puede verse en el cuadro 26, el monto ejecutado promedio por proyecto en esta categoría de fuentes y ejecutores privados fue el más bajo. Los proyectos más grandes fueron los financiados por fuentes oficiales. En otros términos, se aprecia una mayor fragmentación de la cooperación entre las fuentes y ejecutores de naturaleza privada.

■ cuadro 25

Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable - Año 2005 (Número ponderado de proyectos ejecutados)

		Tipo de Ejecutores		
		Oficiales	Privados	Total
Tipo de fuentes	Oficiales	543	943	1,486
	Privadas	12	1,185	1,197
	Total	555	2,128	2,683

Nota: cada proyecto puede sumarse parcialmente en más de una categoría, según la proporción de la cooperación registrada en 2005 por tipo de fuente y ejecutor.
Fuente: APCI.

■ cuadro 26

Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable - Año 2005 (desembolso promedio en dólares americanos por proyecto)

		Tipo de Ejecutores		
		Oficiales	Privados	Total
Tipo de fuentes	Oficiales	546,777.6	215,563.5	336,659.7
	Privadas	100,323.6	70,215.1	70,521.6
	Total	536,978.2	134,602.5	217,894.3

Fuente: APCI

El cuadro 27 a continuación muestra una síntesis de la cooperación oficial asociada a fuentes bilaterales con actividad en el año 2005. Se acompañan estas cifras con los montos correspondientes registrados durante el año 2004. Como se puede observar, en el año 2005 se verificó un aumento significativo de la cooperación oficial bilateral. Este incremento ha

estado sustentado básicamente por aumentos importantes en fuentes como Italia, Bélgica, Francia y Nueva Zelandia. Entre los países que ofrecen mayores volúmenes de cooperación oficial al Perú, como los Estados Unidos, España, Alemania, Canadá, Suiza y Japón, también se aprecian aumentos significativos.

■ cuadro 27

Cooperación Oficial Bilateral 2004 - 2005 por países (en dólares americanos)

País Cooperantes	Año 2005	Año 2004
Alemania	29,003,535	17,285,780
Argentina	144,200	60,200
Austria	108,282	-
Bélgica	13,569,604	3,091,125
Brasil	104,337	56,800
Canadá	14,894,369	9,530,972
Chile	231,180	29,265
Colombia	53,245	5,000
Corea del Sur	6,579,000	2,960,000
Egipto	94,000	-
España	47,050,854	1/
Estados Unidos	211,394,189	131,613,838
Finlandia	3,305,016	1,690,098
Francia	5,926,884	1,213,322
Holanda	7,974,326	5,617,299
Irlanda	84,347	-
Israel	129,000	-
Italia	17,770,790	5,864,538
Japón	13,370,238	11,235,309
Luxemburgo	301,496	-
México	44,757	20,350
Noruega	1,273,638	-
Nueva Zelandia	798,997	120,000
Reino Unido	3,259,821	4,016,051
Republica Checa	237,744	225,000
Singapur	62,500	-
Suecia	5,045,519	4,126,203
Suiza	14,299,871	11,524,189
Unión Europea	54,822,644	24,791,737

Nota: Sólo se incluyen los países que registraron cooperación oficial durante el año 2005. 1/ De acuerdo con el Diagnóstico APCI del año 2004, la Cooperación Oficial española ascendió a 8'153,625 dólares americanos. Sin embargo, una nota a pie de cuadro señala que la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) reportó que la cantidad de cooperación española en 2004 alcanzó 40'850,039 de Euros, cifra que incluye cooperación descentralizada y otras modalidades propias del sistema español.
Fuente: APCI.

Tal como se precisa en el anexo, durante el año 2005 se han incorporado como parte de la cooperación oficial los montos oficiales trasladados a través de instituciones privadas intermediarias. Estos volúmenes de ayuda fueron reportados en el diagnóstico del año 2004 como parte del volumen de cooperación no gubernamental. Este ajuste en el modelo de registro de cooperación ha producido un sinceramiento de las ci-

fras que devela la relevancia de las fuentes oficiales en el Perú.

En el caso de las fuentes multilaterales, el aumento fue moderado, como se constata en el cuadro 28. Los incrementos importantes en ciertas fuentes, como el Programa Mundial de Alimentos, se debieron a que entraron en vigor nuevos convenios, así como la entrada al país de bienes para ayuda

de emergencia. Para otras fuentes, como la Corporación Andina de Fomento, el crecimiento se debió a los ajustes en el sistema de registro de proyectos de la APCI, que durante el año 2005 amplió sensiblemente la cobertura de intervenciones reportadas por los ejecu-

tores de cooperación. Asimismo, cabe precisar que en el año 2004 se consideraron contrapartidas nacionales como parte de la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, efecto que se retiró en las cifras del año 2005.

■ cuadro 28

Comparación por fuentes multilaterales 2004 - 2005 (en dólares americanos por proyecto)

Pais de la Institución Cooperante	Año 2005	Año 2004
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	2,221,493	2,322,016
Banco Mundial (BM)	10,073,891	6,773,833
Corporación Andina de Fomento (CAF)	1,197,494	275,625
European Commission - European Community Humanitarian Office	455,385	-
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	6,411,145	3,859,474
Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)	132,409	-
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	1,615,707	1,460,591
Fondo Fiduciario Perez Guerrero (FFPG)	28,243	66,995
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	14,139	-
Fondo Mundial de la Lucha Contra el SIDA, la TBC y Malaria	7,266,103	-
Fondo para el Medio Ambiente Mundial de la ONU	522,069	-
Fondo Regional de Tecnología Agrícola (FONTAGRO)	2,693	-
Mecanismo Mundial de la Unccd	79,339	-
Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD)	745,160	-
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	323,143	846,420
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	586,000	-
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	915,759	838,192
Organización de los Estados Americanos (OEA)	274,986	334,164
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	1,963,800	713,591
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	2,954,864	3,395,758
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	4,260,228	12,564,572
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	53,100	-
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	6,043,936	1,949,619
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO)	98,613	-

Fuente: APCI

2.2. Tendencias de la Cooperación no Reembolsable en el Perú durante las últimas décadas

Si bien los orígenes de la cooperación internacional en el Perú se remontan al menos hasta la década de 1960, el marco legal correspondiente recién se estableció en el año 1971.³² Es por ello que sólo a partir de 1972 el Perú cuenta con un registro oficial institucionalizado de los flujos de la cooperación internacional que recibe (inicialmente este registro fue mantenido por el Instituto

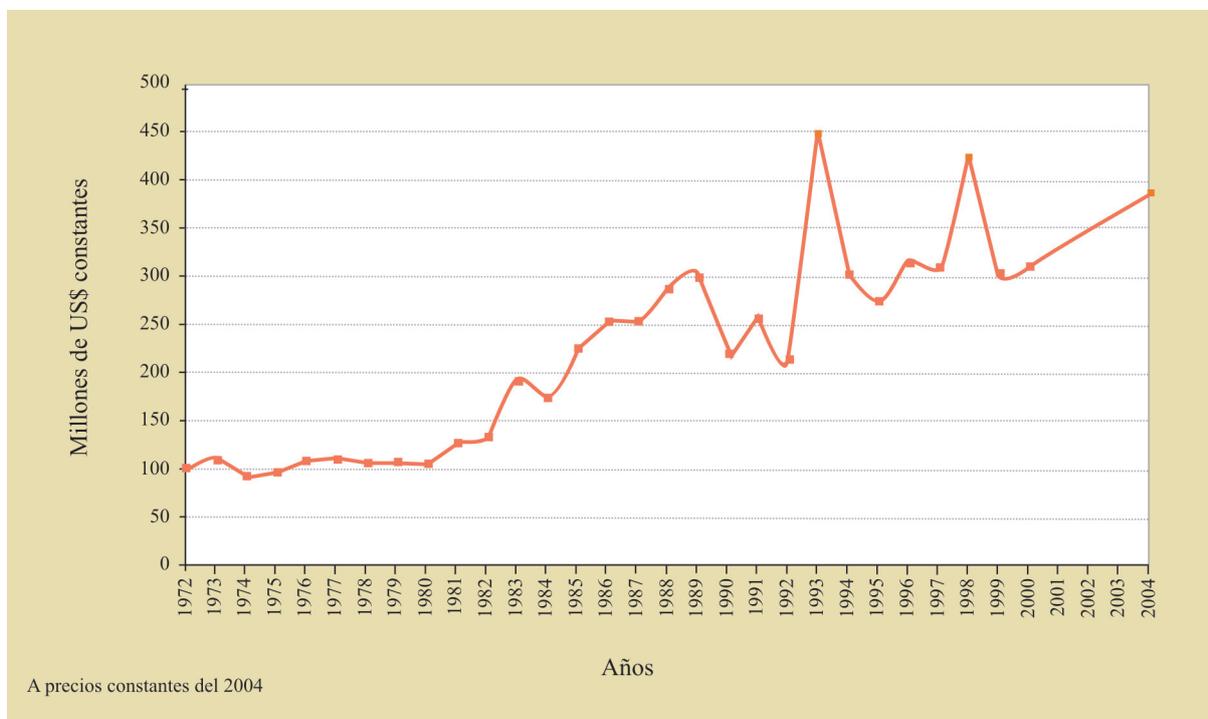
Nacional de Planificación). En el Cuadro 29 se muestra el volumen de CINR recibida por el Perú en el periodo comprendido entre 1972 y 2004, en cifras ajustadas a dólares constantes de 2004. Durante dicho periodo los flujos de la cooperación internacional se incrementaron en términos reales en un 5% promedio anual,³³ pasando de 105 a 390 millones de dólares constantes de 2004.

³² Decreto Ley N° 18742-1971.

³³ A precios constantes del año 2004.

■ cuadro 29

Cooperación Internacional No Reembolsable recibida por el Perú 1972 - 2004 (en millones de dólares americanos constantes del 2004)



Fuente: Evaluaciones APCI, SECTI. Elaboración: APCI

El cuadro 29 revela, asimismo, una tendencia irregular de la CINR recibida por el Perú. Entre 1972 y 1980 el comportamiento fue relativamente estable, sin embargo, a partir de este último año se inició un incremento sustancial de la ayuda hasta alcanzar un volumen sin precedentes en 1993. A partir de entonces la variación fue muy marcada, con acentuados ascensos y descensos. La fuerte caída que se apreció en 1994 se podría explicar por la reducción, en casi un 70%, de los aportes de dos de las principales fuentes cooperantes tradicionales, Alemania Federal y el PNUD. El repunte ocurrido en el año 1998, que marcó un incremento de los recursos de la cooperación de 314 a 427 millones de dólares constantes, tendría explicación en el notable aumento de los aportes de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Unión Europea. Posteriormente, en 1999 y 2000, se registró un nuevo descenso de los flujos de ayuda hasta 272.7 millones de dólares constantes, debido a la disminución de los aportes de Japón y Alemania Federal. Sin embargo, a continuación los volúmenes de ayuda se recuperaron rápidamente hasta llegar a 390 millones de dólares constantes en el 2004.

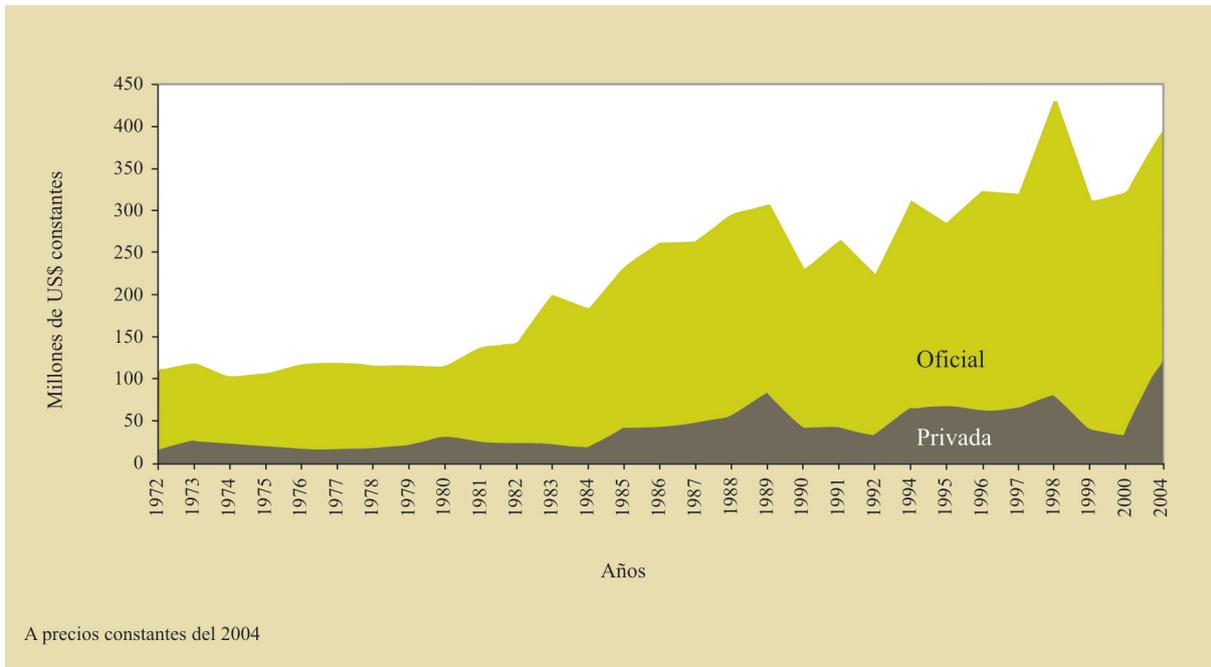
Las tres principales fuentes cooperantes durante el decenio 1994-2004 fueron Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, con una preeminencia notoria del aporte de los Estados Unidos (39%). En conjunto, estas fuentes sumaron el 64.4% del total de CINR oficial recibida por el Perú.

Como puede apreciarse a la luz de la discusión anterior, el origen de la CINR recibida por el Perú es fundamentalmente oficial. En efecto, tal como lo señala el cuadro 30, este canal predomina sobre el privado. En términos numéricos, la cooperación oficial ha representado en promedio el 86% de la CINR total recibida por el Perú durante el período reseñado.

Sin embargo, debido a que en el Perú no ha existido un mecanismo legal que obligara al registro de la cooperación privada, éste se ha venido realizando por prerrogativa de las mismas organizaciones no gubernamentales y, más recientemente, por información obtenida a través de las unidades ejecutoras de los proyectos que éstas financian. En consecuencia, es factible que la diferencia entre el volumen de la cooperación de origen oficial y privado en el Perú sea en realidad menor.

■ cuadro 30

Cooperación Internacional No Reembolsable Oficial y Privada recibida por el Perú 1972 - 2004 (en millones de dólares americanos constantes de 2004)



Fuente: Evaluaciones APCI, SECTI. Elaboración: APCI

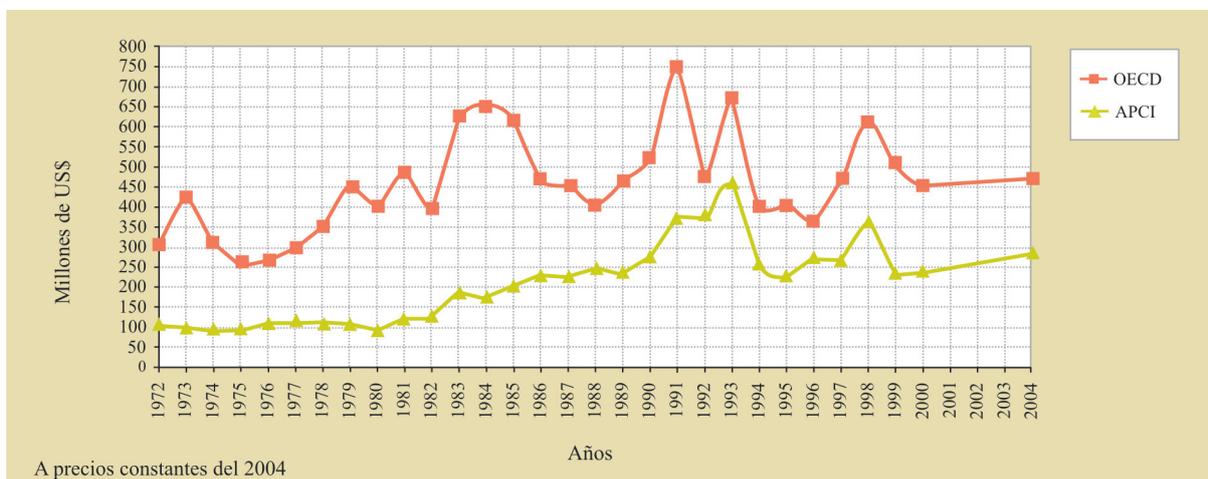
Con relación a la cooperación de origen oficial, se estimó conveniente comparar el volumen de los flujos que reporta el Perú, a través de la APCI, con el que reporta la OECD a nivel internacional de acuerdo a los datos proporcionados por las fuentes cooperantes. Esta comparación, como se muestra en el cuadro 31, confirma que existe una diferencia sustantiva entre ambos reportes. Sin embargo, tal divergencia esencialmente subraya que los supuestos que emplea cada medición son diferentes. En primer lugar, existen gastos de origen que son considerados por la OECD y no por la APCI (gastos operativos, institucionales o administrativos en los que

incurre la fuente cooperante antes de que los recursos lleguen al país receptor). En segundo lugar, se reconoce que aún no existe un mecanismo que garantice el registro completo de los flujos de origen oficial que ingresan al Perú, pues instancias oficiales subnacionales (e.g. gobiernos regionales y municipios) pueden acceder a este tipo de cooperación sin la intermediación de la APCI. En tercer lugar, dentro de la cooperación oficial de la OECD están comprendidos créditos con alto grado de concesionalidad, que no se incluyen en el registro de APCI, pues éste sólo registra la cooperación de naturaleza íntegramente no reembolsable.³⁴

³⁴ DAC Statistical Reporting Directives de la página Web. <http://www.oecd.org/dac>.

■ cuadro 31

Cooperación Oficial recibida por el Perú según OECD y APCI 1972 - 2004 (en millones de dólares constantes de 2004)



A precios constantes del 2004

Nota: en el caso de la OECD se muestra la AOD para Perú. En el caso de la APCI se muestra la CINR de origen oficial registrada por la Agencia.
Fuente: OECD, APCI. Elaboración: APCI.

La evolución del volumen de cooperación internacional oficial dirigida al Perú se puede dimensionar más claramente si se la considera en relación a su PIB. Desde esta perspectiva, durante el periodo 1984-2004, se puede apreciar nítidamente la disminución relativa del volumen de ayuda oficial destinada al Perú. En efecto, como se puede verificar en el cuadro 32, en los periodos 1984-1993 y 1994-2004 ocurrió una fuerte reduc-

ción de la proporción de la AOD recibida con respecto al PIB, pasando del 1.6% al 0.8% en promedio. Una explicación a este hecho es que, mientras que a partir del año 1994 el PIB registró un crecimiento mayor con respecto a años anteriores, paralelamente la AOD recibida por el Perú experimentó una reducción significativa, pasando de 452 millones de dólares en el año 1993 a 251 millones en el siguiente año.³⁵

■ cuadro 32

AOD destinada al Perú como porcentaje del PIB 1984 - 2004



Fuente: Evaluaciones OECD, BCRP. Elaboración: APCI

³⁵ APCI, AOD recibida por el Perú a precios constantes al año 2004.

2.3. Cooperación según país de la fuente cooperante

a. Cooperación bilateral y descentralizada

En el cuadro 33 se presentan los montos totales de la CINR recibida por el Perú durante el año 2005 según el país de la fuente cooperante, desglosados según la naturaleza jurídica de la fuente (oficial o privada), excluyendo la cooperación procedente de organismos multilaterales (que será detallada en la sección siguiente). Asimismo, para cada país se muestran los montos ejecutados por entidades u organismos oficiales y privados. Es importante recordar que la cooperación total otorgada por cada país incluye diversos tipos y modalidades de CINR (cooperación financiera, cooperación técnica y ayuda humanitaria). Por otro lado, cabe subrayar que la cooperación oficial incluye a la cooperación intergubernamental (bilateral vertical, bilateral horizontal y triangular); multilateral y subnacional (denominada también cooperación descentralizada).³⁶

En el mencionado cuadro se aprecia que los dos principales cooperantes durante el año 2005 fueron Estados Unidos de América y España. Los Estados Unidos aportaron US\$ 245 millones, de los cuales US\$ 211 millones fueron canalizados por fuentes oficiales y ejecutados casi equitativamente por entidades oficiales y privadas (US\$ 123 y 121 millones, respectivamente). En el caso de España, de los US\$ 72 millones de cooperación total, US\$ 47 millones fueron canalizados por fuentes oficiales y US\$ 65 millones fueron ejecutados por entidades privadas. Por otro lado, la Unión Europea originó US\$ 54 millones, íntegramente de origen oficial. Se puede apreciar también que el flujo de recursos de seis de los 35 países provienen totalmente de fuentes privadas; éstos son: Australia, Dinamarca, Ecuador, Liechtenstein, Polonia y Portugal.

■ cuadro 33

Cooperación 2005 según País Cooperante (en dólares americanos)

País Cooperante	Total	Fuentes Oficiales	Fuentes Privadas	Ejecutores Oficiales	Ejecutores Privados
Alemania	32,901,205	29,003,535	3,897,670	21,259,036	11,642,169
Argentina	144,200	144,200		144,200	
Australia	216,746		216,746		216,746
Austria	108,282	108,282			108,282
Bélgica	16,077,803	13,569,604	2,508,199	12,956,881	3,120,921
Brasil	104,337	104,337		104,337	
Canadá	15,680,437	14,894,369	786,069	5,692,460	9,987,978
Chile	410,367	231,180	179,187	230,880	179,487
Colombia	53,245	53,245		12,000	41,245
Corea del Sur	6,636,834	6,579,000	57,834	4,310,000	2,326,834
Dinamarca	1,251,030		1,251,030	3,000	1,248,030
Ecuador	768		768		768
Egipto	94,000	94,000		94,000	
España	72,439,76	47,050,854	25,388,909	7,420,392	65,019,371
Estados Unidos	245,135,856	211,394,189	33,741,667	123,744,040	121,391,816
Finlandia	3,317,790	3,305,016	12,774	2,733,521	584,269
Francia	6,788,670	5,926,884	861,786	5,231,000	1,557,670
Holanda	11,692,725	7,974,326	3,718,399	2,290,461	9,402,265
Irlanda	166,328	84,347	81,981		166,328
Israel	129,000	129,000		129,000	
Italia	19,347,966	17,770,790	1,577,175	6,667,586	12,680,380
Japón	14,346,289	13,370,238	976,050	11,925,312	2,420,976
Liechtenstein	714,710		714,710		714,710
Luxemburgo	1,469,818	301,496	1,168,318	301,496	1,168,318

³⁶ El lector puede referirse al anexo metodológico para una explicación más detenida de estas modalidades.

País Cooperante	Total	Fuentes Oficiales	Fuentes Privadas	Ejecutores Oficiales	Ejecutores Privados
México	49,757	44,757	5,000	49,757	
Noruega	1,592,439	1,273,638	318,801	183,001	1,409,438
Nueva Zelanda	798,997	798,997		173,366	625,613
Polonia	2,400		2,400		2,400
Portugal	64,818		64,818		64,818
Reino Unido	7,181,137	3,259,821	3,921,316	439,199	6,741,938
Republica Checa	237,744	237,744		237,744	
Singapur	62,500	62,500		62,500	
Suecia	5,055,519	5,045,519	10,000	1,461,744	3,593,775
Suiza	17,187,943	14,299,871	2,888,072	10,910,720	6,277,223
Unión Europea	54,822,644	54,822,644		45,105,286	9,717,358
Total	536,284,062	451,934,383	84,349,679	263,872,918	272,411,144

Nota: Se excluyen fuentes multilaterales.
Elaboración: APCI

Siguiendo la misma estructura, en el cuadro 36 se muestra el desglose vertical de la cooperación recibida por el Perú según el país de la fuente. De acuerdo con estos resultados, los cinco países que aportaron mayor

cooperación durante el año 2005 fueron Estados Unidos (46%), España (14%), la Unión Europea (10%), Alemania (6%) e Italia (4%).

■ cuadro 34
Cooperación según país de la Fuente - Desglose vertical

País Cooperante	Total	Fuentes Oficiales	Fuentes Privadas	Ejecutores Oficiales	Ejecutores Privados
Alemania	6.1%	6.4%	4.6%	8.1%	4.3%
Argentina	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
Australia	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.1%
Austria	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bélgica	3.0%	3.0%	3.0%	4.9%	1.1%
Brasil	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Canadá	2.9%	3.3%	0.9%	2.2%	3.7%
Chile	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
Colombia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Corea del Sur	1.2%	1.5%	0.1%	1.6%	0.9%
Dinamarca	0.2%	0.0%	1.5%	0.0%	0.5%
Ecuador	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Egipto		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
España	13.5%	10.4%	30.1%	2.8%	23.9%
Estados Unidos	45.7%	46.8%	40.0%	46.9%	44.6%
Finlandia	0.6%	0.7%	0.0%	1.0%	0.2%
Francia	1.3%	1.3%	1.0%	2.0%	0.6%
Holanda	2.2%	1.8%	4.4%	0.9%	3.5%
Irlanda	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Israel	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Italia	3.6%	3.9%	1.9%	2.5%	4.7%
Japón	2.7%	3.0%	1.2%	4.5%	0.9%
Liechtenstein	0.1%	0.0%	0.8%	0.0%	0.3%
Luxemburgo	0.3%	0.1%	1.4%	0.1%	0.4%
México	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Noruega	0.3%	0.3%	0.4%	0.1%	0.5%
Nueva Zelanda	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.2%
Polonia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Portugal	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Reino Unido	1.3%	0.7%	4.6%	0.2%	2.5%

País Cooperante	Total	Fuentes Oficiales	Fuentes Privadas	Ejecutores Oficiales	Ejecutores Privados
Republica Checa	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
Singapur	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Suecia	0.9%	1.1%	0.0%	0.6%	1.3%
Suiza	3.2%	3.2%	3.4%	4.1%	2.3%
Unión Europea	10.2%	12.1%	0.0%	17.1%	3.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Nota: Se excluyen fuentes multilaterales.

Elaboración: APCI

El cuadro 35 a continuación presenta un desglose alternativo de la cooperación, destacando la combinación de fuentes y ejecutores privados y oficiales de cada país. El cuadro confirma que numerosos países aportaron al Perú únicamente cooperación oficial mientras que un grupo reducido aportó sólo cooperación de origen privado. Asimismo, mientras que algunos países cana-

lizaron la ejecución de sus aportes de origen oficial exclusivamente a través de ejecutores oficiales, como es el caso de Argentina, Egipto, Brasil, República Checa y Singapur; otros, en cambio, privilegiaron la ejecución de sus aportes privados exclusivamente a instituciones también privadas, como el caso de Australia, Ecuador, Liechtenstein, Polonia y Portugal.

■ cuadro 35

Cooperación según país de la Fuente - Desglose vertical

País Cooperante	Total	Fuentes Oficiales	Fuentes Privadas	Ejecutores Oficiales	Ejecutores Privados
Alemania	32,901,205	88.2%	11.8%	64.6%	35.4%
Argentina	144,200	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Australia	216,746	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
Austria	108,282	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Bélgica	16,077,803	84.4%	15.6%	80.6%	19.4%
Brasil	104,337	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Canadá	15,680,437	95.0%	5.0%	36.3%	63.7%
Chile	410,367	56.3%	43.7%	56.3%	43.7%
Colombia	53,245	100.0%	0.0%	22.5%	77.5%
Corea del Sur	6,636,834	99.1%	0.9%	64.9%	35.1%
Dinamarca	1,251,030	0.0%	100.0%	0.2%	99.8%
Ecuador	768	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
Egipto	94,000	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
España	72,439,763	65.0%	35.0%	10.2%	89.8
Estados Unidos	245,135,856	86.2%	13.8%	50.5%	49.5%
Finlandia	3,317,790	99.6%	0.4%	82.4%	17.6%
Francia	6,788,670	87.3%	12.7%	77.1%	22.9%
Holanda	11,692,725	68.2%	31.8%	19.6%	80.4%
Irlanda	166,328	50.7%	49.3%	0.0%	100.0%
Israel	129,000	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Italia	19,347,966	91.8%	8.2%	34.5%	65.5%
Japón	14,346,289	93.2%	6.8%	83.1%	16.9%
Liechtenstein	714,710	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
Luxemburgo	1,469,814	20.5%	79.5%	20.5%	79.5%
México	49,757	90.0%	10.0%	100.0%	0.0%
Noruega	1,592,439	80.0%	20.0%	11.5%	88.5%
Nueva Zelandia	798,997	100.0%	0.0%	21.7%	78.3%
Polonia	2,400	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
Portugal	64,818	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
Reino Unido	7,181,137	45.4%	54.6%	6.1%	93.9%
Republica Checa	237,744	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Singapur	62,500	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%

País Cooperante	Total	Fuentes Oficiales	Fuentes Privadas	Ejecutores Oficiales	Ejecutores Privados
Suecia	5,055,519	99.8%	0.2%	28.9%	71.1%
Suiza	17,187,943	83.2%	16.8%	63.5%	36.5%
Unión Europea	54,822,644	100.0%	0.0%	82.3%	17.7%
Total	536,284,062	84.3%	15.7%	49.2%	50.8%

Nota: Se excluyen fuentes multilaterales.
Elaboración: APCI

b. Cooperación multilateral

El cuadro 36 muestra los aportes de los distintos organismos internacionales que financiaron proyectos de cooperación no reembolsable durante el año 2005 en el Perú.³⁷ Como puede verse, esta cooperación multilateral ascendió a 48.2 millones de dólares, de los cuales 34.3 millones fueron ejecutados por instituciones oficiales y 13.9 millones por instituciones privadas.

El Banco Mundial destacó como el organismo multilateral que aportó el mayor volumen de recursos durante el año 2005, con aproximadamente 10 millones de dólares

al Perú. De esta suma, 8 millones fueron ejecutados por instituciones pertenecientes al Estado.

La segunda fuente multilateral en importancia por el volumen de sus aportes fue el Fondo Mundial de la Lucha contra el SIDA, la TBC y la Malaria. Este organismo, a diferencia del anterior, ejecutó la totalidad de sus fondos (7.2 millones de dólares) a través de instituciones privadas. Por su parte, el tercer organismo cooperante, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, financió proyectos por un monto de 6.4 millones de dólares, ejecutados íntegramente por instituciones oficiales.

■ cuadro 36
Cooperación de Organismo Multilaterales (en dólares americanos)

País de la Institución Cooperante	Total	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	2,221,493	510,427	1,711,066
Banco Mundial (BM)	10,073,891	8,352,355	1,721,537
Corporación Andina de Fomento (CAF)	1,197,494	861,218	336,277
European Commission - European Community Humanitarian Office	455,385	-	455,385
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	6,411,145	6,411,145	-
Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)	132,409	-	132,409
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	1,615,707	1,395,210	220,497
Fondo Fiduciario Perez Guerrero (FFPG)	28,243	19,278	8,965
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	14,139	-	14,139
Fondo Mundial de la Lucha Contra el SIDA, la TBC y Malaria	7,266,103	-	7,266,103
Fondo para el Medio Ambiente Mundial de la ONU	522,069	-	522,069
Fondo Regional de Tecnología Agrícola (FONTAGRO)	2,693	2,693	-
Mecanismo Mundial de la UNCCD	79,339	-	79,339
Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD)	745,160	745,160	-
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	323,143	323,143	-
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	915,759	857,006	58,753
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	586,000	586,000	-

³⁷ Cabe recordar que las operaciones contabilizadas por la APCI no incluyen las intervenciones que involucran al menos un componente de ayuda reembolsable, incluso si éste es comparativamente pequeño con respecto al tamaño total de la operación.

Pais de la Institución Cooperante	Total	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura(UNESCO)	98,613	26,992	71,621
Organización de los Estados Americanos (OEA)	274,986	273,986	1,000
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	1,963,800	1,499,600	464,200
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	2,954,864	2,948,392	6,472
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	4,260,228	3,497,664	762,564
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	53,100	-	53,100
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	6,043,936	6,043,936	-
Total	48,239,699	34,354,203	13,885,496

Fuente: APCI

c. Periodos de programación de fuentes oficiales

Los reajustes en los flujos de cooperación oficial observados en el Perú anualmente, especialmente a nivel temático,

son resultado de diversos factores en la coyuntura (inicio y término de proyectos) y la estructura (orientación

■ cuadro 37

Resumen de periodos de programación de Fuentes Oficiales

Fuente	Frecuencia de Programación	Periodo Actual	Siguiente Periodo	Mecanismo de Negociación
Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) /OEA	Anual	2007	2008	Programa
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)	Quinquenal	2005 - 2009	2010 - 2015	Ninguno. Solo consultas acerca del "Plan Programático Bilateral (PPB) para el Perú de la Cooperación Canadiense"
Alemania	Bienal (consultas un año y al siguiente negociaciones)	2004 - 2005	2006-2007	Consultas Intergubernamentales y Negociaciones Intergubernamentales
Argentina	Anual	2006 - 2007	2007 - 2008	Programa Anual
Banco Mundial	Cuatrienal	2007 - 2011	2012 - 2016	Ninguno. Solo consultas acerca de la Estrategia de Alianza con el País (EAP) para el Perú (Country Partnership Strategy for Perú)
Banco Interamericano de Desarrollo	Cuatrienal	2002 - 2006	2007-2011	Ninguno. Solo consultas acerca de la Estrategia de País para Perú (Perú's Country Strategy).
Bélgica	Trienal	2005 - 2008	2008 - 2011	Comisión Mixta
Brasil	Bienal	2006 - 2008	2009 - 2010	Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica y Científica.
Canadá	Cuatrienal	2005 - 2009		Consultas, Plan Programático Bilateral
Chile	Bienal	2007 - 2008	2009 - 2010	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica.
Colombia	Bienal	2007 - 2008	2009 - 2010	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica
Corea	Anual	2005 - 2006	2006 - 2008	Solicitudes de Cooperación
Embajada del Japón	Anual	2006 - 2007	2007 - 2008	Estudio de Demanda (solicitudes de cooperación japonesa, en todas sus modalidades), Donación Cultural, Programa de Apoyo Comunitario (APC), FGCPJ.
España	Cuatrienal	2002 - 2006	2007 - 2010	Comisión Mixta
Finlandia		2004 - 2007		Estrategia de Transición y Programa de Actividades de Finlandia en la zona Andina 2004 - 2007
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Quinquenal	2006 - 2010	2011 - 2015	Plan de Acción de Programa de País
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	Quinquenal	2006 - 2010	2011 - 2015	Plan de Acción de Programa de País
Fondo Fiduciario Pérez- Guerrero para la Cooperación Económica y Técnica entre Países en Desarrollo (FFPG)	Anual	2007	2008	Programa anual
Fondo para el Medio Ambiente Mundial - FMAM (Global Environment Facility - GEF)	Cuatrienal	1 de Julio de 2006 - 30 de Junio de 2010	2011 - 2015	Reposición del Fondo Fiduciario del FMAM (GEF Trust Fund Replenishment), solo entre los países miembros donantes del FMAM (en la cual estos comprometen fondos para el financiamiento de las operaciones del FMAM).

Fuente	Frecuencia de Programación	Periodo Actual	Siguiente Periodo	Mecanismo de Negociación
Francia	Indeterminado			Comisión Mixta
Italia	Indeterminado			
JICA - Agencia de Cooperación Internacional del Japon	Anual	2006 - 2007	2007 - 2008	Estudio de Demanda (solicitudes de cooperación japonesa, en todas sus modalidades) Reuniones de Negociación.
México	Bienal	2005 - 2007	2008 - 2010	Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica.
Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo y la Ayuda Internacional (NZAID)	Quinquenal	2004 - 2009	2010 - 2015	Ninguno. Estrategia para el Programa de Desarrollo en América Latina (Latin America Development Programme Strategy).
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	Anual	2005	2006	
Organismo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	Indeterminado			Programa a demanda
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Indeterminado	2007	2008	Programa
Organización Panamericana de la Salud	Bienal	2006 - 2007	2008 - 2009	Plan Bienal
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Quinquenal	2006 - 2010	2011 - 2015	Plan de Acción de Programa de País
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Quinquenal	2003 - 2007	2008 - 2012	Programa de Cooperación Perú - PMA
Reino de los Países Bajos		Ninguno	Ninguno	Consultas bilaterales
Reino Unido				Proyectos Regionales no bilaterales
República Checa	Anual	2006	2007	No existe mecanismo de negociación institucionalizado. Presentación de Proyectos cada año.
República Popular China	Indeterminado			Comisión Mixta Económico Comercial
Suecia	Indeterminado			De acuerdo a la Demanda
Suiza	Quinquenal	2002 - 2007	2008 - 2011	Comisión Mixta
Unión Europea	Cuatrienal	2002 - 2006	2007 - 2013	Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea (CE) y la República del Perú
USAID	Quinquenal	2001 - 2006	2007 - 2011	Programas - Convenios de Objetivos Estratégicos y Especiales.

Fuente: APCI

temática) de la cooperación. Por ello, antes de iniciar el análisis temático de la CINR en el Perú cabe reseñar los diversos periodos de programación de las principales fuentes oficiales con actividades en el país. El cuadro 37

muestra dichos periodos de programación, así como los mecanismos de negociación con cada uno de los países cooperantes. Destaca que la frecuencia y oportunidad de programación difiere notoriamente de caso a caso.

2.4. Cooperación recibida por el Perú clasificada según su orientación temática

a. Cooperación según su orientación hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio

a.1. Introducción a los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son una serie de propósitos y metas mensurables que la comunidad internacional se empezó a plantear desde

el año 1990. Una década después, en la Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas,³⁹ 191 países adquirieron un compromiso formal sobre

³⁹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/55/2 del 13 de septiembre de 2000.

estos objetivos que se constituyeron así en los actuales ODM. Se trata de 8 objetivos, que engloban 18 metas y 48 indicadores cuantitativos, de los cuales 15 tienen metas concretas que deben alcanzarse en el año 2015.

Estos objetivos se centran en temas como la lucha contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Respecto a estos temas, se logró un consenso en la mencionada Cumbre del Milenio, pues ya habían sido reconocidos por la comunidad internacional como impostergables.

La importancia de estos objetivos radica en cuatro aspectos, como lo señaló quien en su momento fuera el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan.³⁹ El primer aspecto es que estos objetivos

están centrados en el ser humano, deben lograrse en un tiempo definido y pueden medirse. Un segundo aspecto es que los países asumen una responsabilidad concreta: los países en desarrollo, poner en orden sus asuntos internos y los países desarrollados, apoyar esos esfuerzos. El tercer aspecto es el compromiso sin precedentes asumido por las autoridades políticas, la sociedad civil y las principales instituciones de desarrollo. Finalmente, el cuarto aspecto importante es que dichos objetivos son alcanzables.

Tras la adopción de los ODM, se han venido elaborando informes periódicos sobre la evolución de los países hacia los objetivos acordados. El último reporte elaborado para el Perú corresponde al año 2004.⁴⁰

En el cuadro 38 se detallan los objetivos y metas comprendidos dentro de los ODM.

■ cuadro 38

Objetivo y metas de desarrollo del Milenio

ODM	Metas
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal.	Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.
ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
ODM 5: Mejorar la salud materna.	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
	Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
	Haber mejorado considerablemente; para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

⁴⁰ Objetivos de Desarrollo del Milenio informe de 2005, Naciones Unidas, Nueva York 2005.

⁴¹ Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú, Informe 2004, Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Lima 2004.

ODM	Metas
ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional
	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
	Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (*)
	Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
	En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.
	En cooperación con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

(*) No aplicable para el Perú

a.2. Cooperación total según Objetivo de Desarrollo del Milenio

La clasificación de la cooperación recibida por el Perú según los ODM se presenta en los cuadros a continuación. El cuadro 39 muestra los flujos para cada ODM, desglosados según el tipo de fuente asociada y el tipo de institución ejecutora. Se puede apreciar que más de 192 millones de dólares fueron destinados a

la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. El segundo objetivo más atendido por la cooperación fue el de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, al que se dirigieron 72.6 millones de dólares. Por otro lado, alrededor de 175 millones de dólares atendieron otros objetivos no considerados dentro de los ODM.

■ cuadro 39

Cooperación ejecutada en el año 2005 según ODM

Tema según ODM	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	192,481,599	179,047,665	13,433,935	77,210,478	115,271,122
Lograr la educación primaria universal	22,908,034	11,261,642	11,646,392	6,849,185	16,058,849
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	19,842,679	15,241,375	4,601,304	7,936,148	11,906,531
Reducir la mortalidad infantil	18,662,995	15,475,501	3,187,495	13,567,789	5,095,206
Mejorar la salud materna	11,573,437	10,008,230	1,565,207	5,131,808	6,441,629
Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	17,357,468	15,911,234	1,446,234	7,603,908	9,753,560
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	72,666,000	60,651,219	12,014,781	38,920,790	33,745,210
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	54,100,566	51,716,175	2,384,391	31,319,589	22,780,977
Otro objetivo	175,016,881	140,861,041	34,155,840	109,687,401	65,329,480
Total	584,609,659	500,174,082	84,435,578	298,227,096	286,382,564

Fuente: APCI

El cuadro 40 presenta el desglose vertical de la información anterior y permite una mejor identificación de los temas de mayor relevancia, tanto para el total de la cooperación como para cada uno de los tipos de fuentes y ejecutores.

De forma global, se aprecia que el 32.9% de la cooperación se dirigió durante el año 2005 al tema de erradicación de la pobreza extrema. A continuación se ubicó el tema de sostenibilidad del medio ambiente, que concentró el 12.4% del total de la cooperación. Como se mencionó anteriormente, destaca el alto porcentaje de no alineación, que durante el año 2005 representó el 29.9% de toda la cooperación.

En el caso específico de las fuentes oficiales, los temas

de mayor relevancia coinciden con el análisis anterior: erradicación de la pobreza (35.8%) y sostenibilidad del medio ambiente (12.1%). Para las fuentes privadas, los dos temas más importantes fueron los mismos, aunque su importancia relativa difirió, especialmente en el primero de los temas (erradicación de la pobreza, 15.9% y sostenibilidad del medio ambiente, 14.2%). Otro hecho importante que destaca en la lectura del cuadro es la diferencia entre el porcentaje de no alineación a los ODM para cada tipo de fuente. Mientras que las fuentes oficiales destinaron el 28.2% hacia la atención de objetivos distintos a los ODM, para las fuentes privadas el volumen de recursos no alineados con los ODM representó el 40.5% de sus flujos de cooperación.

■ cuadro 40

Cooperación 2005 según ODM. Desglose vertical

Tema según ODM	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	32.9%	35.8%	15.9%	25.9%	40.3%
Lograr la educación primaria universal	3.9%	2.3%	13.8%	2.3%	5.6%
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	3.4%	3.0%	5.4%	2.7%	4.2%
Reducir la mortalidad en la infancia	3.2%	3.1%	3.8%	4.5%	1.8%
Mejorar la salud materna	2.0%	2.0%	1.9%	1.7%	2.2%
Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	3.0%	3.2%	1.7%	2.5%	3.4%
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	12.4%	12.1%	14.2%	13.1%	11.8%
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	9.3%	10.3%	2.8%	10.5%	8.0%
Otro objetivo	29.9%	28.2%	40.5%	36.8%	22.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: APCI

El cuadro 41 presenta el desglose horizontal del cuadro 39. Esta información permite distinguir qué tipo de fuentes y ejecutores tuvieron mayor participación en la atención de cada uno de los ODM. Destaca la distribución en el tema de educación, donde un gran porcentaje fue financiado por fuentes privadas (50.8%). El resto de objetivos sigue el patrón promedio, en el que la cooperación oficial representa cerca del 85%.

En lo que se refiere a la ejecución, se puede destacar que para el objetivo de educación las fuentes cooperantes canalizaron el 70% de sus fondos a través de ejecutores privados, mientras que para el ODM de mortalidad en la infancia la proporción fue inversa y fueron las instituciones oficiales las que ejecutaron la mayor parte (72.7%). En el resto de objetivos la ejecución fue más pareja.

■ cuadro 41

Cooperación 2005 según ODM. Desglose horizontal

Tema según ODM	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	192,481,599	93.0%	7.0%	40.1%	59.9%
Lograr la educación primaria universal	22,908,034	49.2%	50.8%	29.9%	70.1%
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	19,842,679	76.8%	23.2%	40.0%	60.0%
Reducir la mortalidad en la infancia	18,662,995	82.9%	17.1%	72.7%	27.3%
Mejorar la salud materna	11,573,437	86.5%	13.5%	44.3%	55.7%
Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	17,357,468	91.7%	8.3%	43.8%	56.2%
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	72,666,000	83.5%	16.5%	53.6%	46.4%
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	54,100,566	95.6%	4.4%	57.9%	42.1%
Otro objetivo	175,016,881	80.5%	19.5%	62.7%	37.3%
Total	584,609,659	85.6%	14.4%	51.0%	49.0%

Fuente: APCI

a.3. Avances en los indicadores de los ODM en el Perú

El análisis anterior sugiere que, a nivel agregado, la CINR sigue un patrón muy definido de preferencia por ciertos ODM (en particular, la lucha contra la pobreza extrema y a favor de la sostenibilidad medioambiental). Ello invita a considerar si, en efecto, estos ODM son los que muestran una situación más urgente en el Perú.

Diversos estudios exhiben el avance de cada país en desarrollo con respecto a los indicadores de los ODM. Sin embargo, puesto que cada indicador suele medirse en unidad distinta y empleando su propia escala de escenario base y meta, resulta difícil juzgar en qué objetivo o indicador se han conseguido avances relativamente mayores o menores. Con el fin de simplificar esta tarea, la APCI preparó una metodología de presentación que se muestra en el cuadro 42. En este diagrama se muestra, en una misma escala ajustada, los avances logrados por el Perú con respecto a cada uno de los 15 indicadores con metas concretas para el año 2015. Las cifras a la izquierda de las barras indican el año base, que marca el inicio del monitoreo del indicador señalado y sobre el cual se hará la comparación hacia el año 2015. Seguido del año se encuentra el valor del indicador para esa fecha. Las cifras al extremo dere-

cho de cada barra indican el año final (2015) y el valor objetivo de cada indicador.

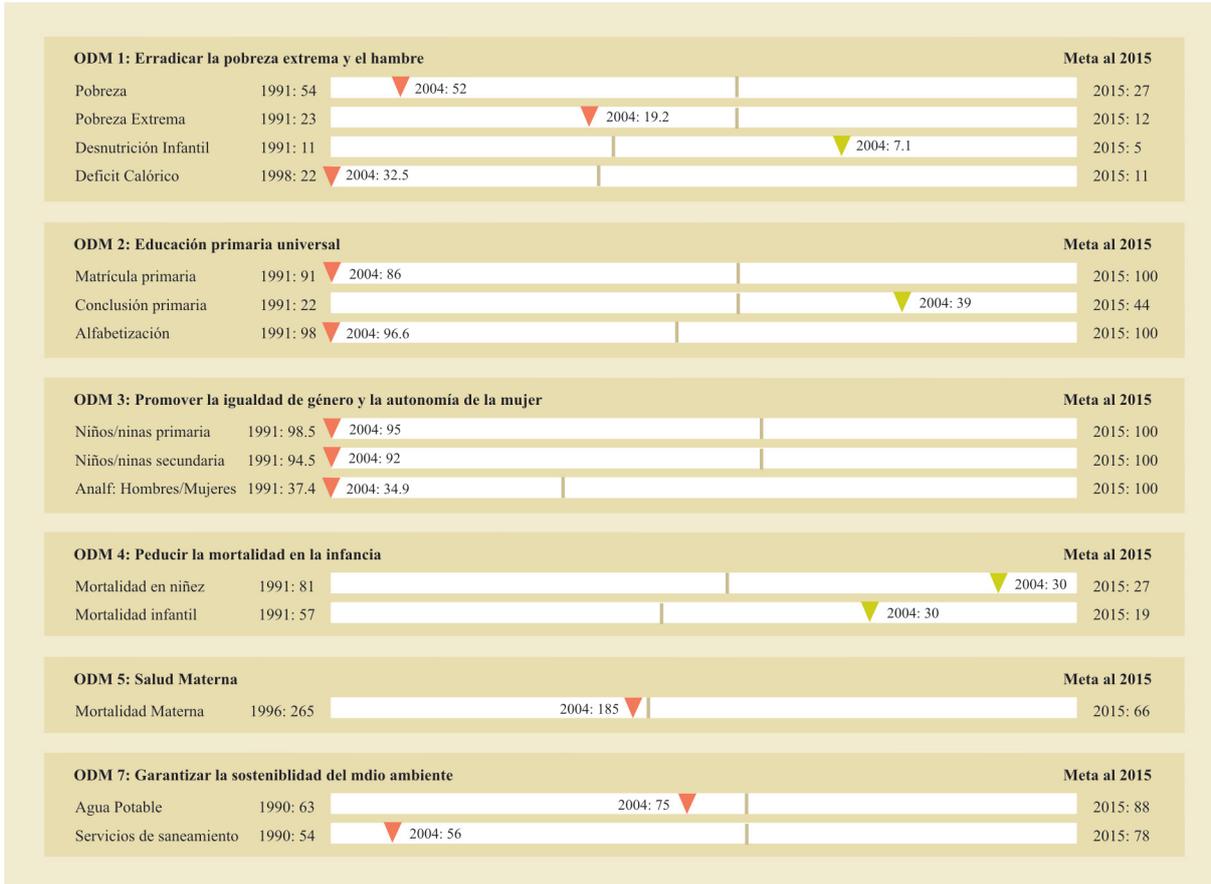
Sobre las barras se encuentran dos marcas. La primera, en forma de triángulo invertido, muestra la situación del Perú en el último año de medición del indicador (el co-respondiente año y valor se presentan al lado). La segunda marca, que se denominará punto de referencia, es una línea vertical e indica, dentro de la escala, el valor que hubiera alcanzado el Perú durante el año de medición si el avance desde el punto de partida hacia la meta hubiera sido uniforme y sostenido.

En consecuencia, los triángulos que se encuentran a la izquierda de sus correspondientes marcas verticales señalan los indicadores en los que el Perú se puede considerar relativamente rezagado, mientras que los triángulos por la derecha de las marcas verticales denotan los indicadores en los que se ha avanzado a un ritmo mayor que el de referencia.

Como puede verse, solo cuatro de los quince indicadores exhiben avances mayores que el de referencia y once están rezagados. De hecho, seis de estos once presentan retrocesos con respecto al punto de partida. Dichos triángulos se han graficado pegados al extremo izquierdo.

■ cuadro 42

Avance hacia los ODM en el Perú



Fuente: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Elaboración: APCI

En cuanto al primer Objetivo, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, en tres de los cuatro indicadores el Perú se encuentra por detrás del avance de referencia. El indicador de déficit calórico es el que menos progresos registra y, con alta probabilidad, no podrá alcanzarse la meta hacia el año 2015.

El segundo Objetivo del Milenio, referente a la educación primaria universal, muestra resultados mixtos. El indicador de conclusión de primaria se encuentra cerca de la meta y por delante del avance de referencia para el año 2000. Sin embargo, las tasas de matrícula primaria y alfabetización no sólo no han presentado mejoría sino que se ha retrocedido en estos indicadores. Para el 2015 se espera llegar al nivel máximo posible tanto en cobertura de educación primaria como en alfabetización. Sin embargo, es importante examinar con cuidado estos indicadores y matizar su retroceso, puesto que cerrar las pequeñas

brechas hacia una meta perfecta suele resultar particularmente difícil.

Una situación extrema es la que se aprecia en cuanto al tercer ODM, orientado a la igualdad de género y a la autonomía de la mujer, cuyos tres indicadores grafican retrocesos. Esta evidencia sugiere que las políticas públicas en materia educativa deberían brindar mayor importancia a la dimensión de la equidad.

Los indicadores del cuarto ODM muestran una situación inversa al caso anterior. El Perú ha logrado avances significativos y se encuentra muy por delante del punto de referencia para alcanzar a tiempo la meta tanto en mortalidad infantil como en mortalidad de la niñez.

En el caso del objetivo número cinco, relativo a la mortalidad materna, su único indicador es el que más se aproxima, entre los quince, al respectivo nivel de

avance empleado como referencia. Esto sugiere un buen desempeño en este campo, aunque sin alcanzar un nivel sobresaliente.

Finalmente, el objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente se encuentra aún distante de ser alcanzado, con ambas metas por detrás de los puntos de referencia. Dentro de este objetivo se halla un aspecto particularmente importante dentro del marco de políticas del presente diagnóstico, como es el abastecimiento de agua potable.

En conclusión, no es posible decir que el Perú se encuentre encaminado hacia el alcance de los ODM, pues aunque hay aspectos en los que se ha logrado buenos avances, éstos son pocos. Es más, en algunas dimensiones incluso se ha retrocedido desde la década de los noventa. En tal sentido, la medición presentada debería subrayar el hecho de que las brechas entre cada indicador y la meta planteada no son homogéneas.

La APCI reconoce la importancia de los ODM como directrices de las políticas públicas e impulsores de la cooperación internacional. Sin embargo, resulta patente

que los ODM no son -ni pretenden serlo- una estructura exhaustiva para guiar las estrategias de desarrollo de todos los países del mundo. En efecto, cada país tiene necesidades particulares y algunas dimensiones importantes del desarrollo pueden encontrarse fuera del ámbito de los ODM. Un ejemplo de ello ocurre en el caso del Perú, pues al analizar la Política Nacional de Desarrollo se aprecia que está compuesta por un mayor número de objetivos que los que relevan los ODM.

Como respuesta a esta situación, la Política Nacional de Cooperación Internacional ha propuesto doce Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODE)⁴¹ como guía para orientar los fondos provenientes de la Cooperación Internacional. Dichos objetivos recogen propuestas del gobierno central, gobiernos regionales y organismos internacionales, así como de la sociedad civil. Se destacan de este modo temas complementarios tales como la descentralización, el acceso universal a la justicia y la estabilidad democrática, en adición a las directrices centrales de los ODM, como condiciones necesarias para asegurar el desarrollo. A continuación se presenta una síntesis de los Objetivos de Desarrollo Estratégico.

b. Cooperación según su orientación hacia los Objetivos de Desarrollo Estratégico de la Política Nacional de Cooperación Internacional

b.1. Introducción a los Objetivos de Desarrollo Estratégico

En el Perú se han realizado numerosos esfuerzos para alcanzar una estrategia nacional de desarrollo, aunque de manera desarticulada. Como consecuencia, existen numerosos documentos de política de desarrollo a nivel nacional, sectorial y regional; entre los que se puede destacar: el Acuerdo Nacional, la Hoja de Ruta, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, el Plan Nacional de Competitividad, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, los Planes Estratégicos Sectoriales, los Planes Regionales de Desarrollo Concertado, etc. En total pueden identificarse más de 70 documentos que recogen la Política Nacional de Desarrollo del Perú.

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional, con el propósito de contar con un documento que oriente la cooperación internacional a partir de las estrategias nacionales de desarrollo, sistematizó las políticas contenidas en cada uno de los documentos oficiales que recogen la Política Nacional de Desarrollo. Tras haber fichado, analizado, articulado e integrado dichos documentos, se comprobó que sus líneas maestras eran esencialmente coincidentes. Como resultado, se identificaron y recogieron 12 objetivos estratégicos y un total de 86 metas intermedias que forman parte de dichos objetivos.

⁴¹ Propuestas en la Política de Cooperación Internacional

Los ODE destacan el valor de los esfuerzos realizados por las instituciones públicas y la sociedad civil para proponer líneas conductoras a favor de un desarrollo nacional ordenado y sostenible. En tal sentido, sintetizan las distintas prioridades expresadas en los documentos que recogen la Política Nacional de Desarrollo del Perú e indican las principales áreas en las que la CINR puede complementar y fortalecer las intervenciones del Estado.

En el marco de la priorización de los objetivos expresados en los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo, la Política de Cooperación Internacional sistematizó dichos objetivos en cuatro Ejes Estratégicos. Dichos ejes guardan una relación de interdependencia con aspectos claves en el desarrollo nacional. A continuación se detallan los ejes y sus respectivos ODE.

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 al mercado mundial

b.2. Cooperación total según Objetivo de Desarrollo Estratégico

Una ventaja de utilizar los ODE para clasificar la cooperación es que permite cubrir una gama más amplia de objetivos prioritarios para el desarrollo. Como consecuencia de ello, la fracción de recursos alineados con objetivos distintos a los ODE es menor a la que se pudo observar en los ODM. Así, la proporción de cooperación “no alineada” de acuerdo con el estándar

ODE resulta 11% menor que al emplear los ODM como patrón de clasificación.

De esta manera, en el cuadro 43 se muestra el total de los flujos de la CINR ejecutados en el año 2005, clasificados de acuerdo con los 12 ODE de la APCI.

■ cuadro 43

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005. Clasificada según Objetivo de Desarrollo Estratégico (en dólares americanos)

Tema según Objetivo de Desarrollo Estratégico	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
1. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	32,510,037	28,260,614	4,249,423	21,427,983	11,082,054
2. Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.	13,469,235	10,978,104	2,491,131	7,696,070	5,773,165
3. Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.	30,923,919	27,718,648	3,205,271	22,510,680	8,413,239
4. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.	14,165,706	12,285,809	1,879,897	9,549,970	4,615,735
5. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.	42,838,338	24,645,063	18,193,275	11,352,768	31,485,570
6. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.	87,605,564	75,392,693	12,212,871	39,668,206	47,937,357
7. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos	39,817,356	33,435,433	6,381,923	16,939,179	22,878,176
8. Promover el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.	153,844,930	135,263,748	18,581,182	57,362,624	96,482,306
9. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.	6,194,480	5,675,262	519,218	4,979,967	1,214,513
10. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país	12,018,773	11,809,300	209,473	4,744,543	7,274,231
11. Eliminar toda clase de exclusión y discriminación	13,583,939	8,916,429	4,667,510	5,047,311	8,536,628
12. Apoyar el proceso de descentralización.	25,076,989	22,798,249	2,278,740	15,387,320	9,689,669
Otro objetivo estratégico	108,103,203	98,708,921	9,394,283	81,560,475	26,542,728
Total	580,152,203	495,888,273	84,264,197	298,227,096	281,925,373

Fuente: APCI

Nota: los totales generales pueden no coincidir con el volumen total de la cooperación debido a que ciertas intervenciones con información incompleta no fueron incluidas en el cuadro.

Estas cifras pueden examinarse con mayor claridad al descomponer verticalmente el total de la cooperación, ya sea por el origen de los recursos o por el tipo de ejecutor. Bajo este análisis se aprecia, como se muestra en el cuadro 44, que los objetivos medio ambiente y salud concentraron más del 40% de los recursos totales, mientras que cada uno de los objetivos restantes representó menos del 10% de la cooperación total.

La preeminencia de estos objetivos se explica por la priorización asignada tanto por las fuentes oficiales como por las fuentes privadas. Cabe resaltar que adicionalmente las

fuentes privadas priorizaron el tema de educación en una proporción cinco veces mayor que las fuentes oficiales.

De modo similar la participación de entidades oficiales y privadas en la ejecución de los proyectos de estos dos temas es notoria, aunque en el caso del Objetivo de Medio Ambiente la participación de las entidades privadas se dio con mayor énfasis. Resulta asimismo relevante que en el Objetivo de Educación, uno de los temas más atendidos por las fuentes privadas, haya sido asimismo uno de los temas más atendidos por entidades ejecutoras igualmente privadas.

■ cuadro 44

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005. Clasificada según Objetivo de Desarrollo Estratégico. Desglose vertical

Tema según sector administrativo	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
1. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	5.6%	5.7%	5.0%	7.2%	3.9%
2. Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.	2.3%	2.2%	3.0%	2.6%	2.0%
3. Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.	5.3%	5.6%	3.8%	7.5%	3.0%
4. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.	2.4%	2.5%	2.2%	3.2%	1.6%
5. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.	7.4%	5.0%	21.6%	3.8%	11.2%
6. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.	15.1%	15.2%	14.5%	13.3%	17.0%

Tema según sector administrativo	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
7. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos	6.9%	6.7%	7.6%	5.7%	8.1%
8. Promover el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.	26.50%	27.30%	22.10%	19.20%	34.20%
9. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.	1.10%	1.10%	0.60%	1.70%	0.40%
10. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país	2.10%	2.40%	0.20%	1.60%	2.60%
11. Eliminar toda clase de exclusión y discriminación	2.30%	1.80%	5.50%	1.70%	3.00%
12. Apoyar el proceso de descentralización.	4.30%	4.60%	2.70%	5.20%	3.40%
Otro objetivo estratégico	18.60%	19.90%	11.10%	27.30%	9.40%
Total	100%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: APCI

El desglose horizontal, por otra parte, permite observar el grado de participación de fuentes y ejecutores oficiales y privados en cada uno de los ODE. La notable preeminencia de los aportes de las fuentes oficiales en la CINR del año 2005 no se refleja en los objetivos de educación y eliminación de la exclusión,

donde la participación fue más pareja con relación al aporte de las fuentes privadas. Cabe notar asimismo que, no obstante tal primacía de los recursos oficiales, resalta que la participación de las fuentes privadas en el objetivo de ciencia y tecnología haya sido tan exigua.

■ cuadro 45

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005. Clasificada según Objetivo de Desarrollo Estratégico. Desglose horizontal

Tema según sector administrativo	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
1. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	32,510,037	86.9%	13.1%	65.9%	34.1%
2. Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.	13,469,235	81.5%	18.5%	57.1%	42.9%
3. Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.	30,923,919	89.6%	10.4%	72.8%	27.2%
4. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.	14,165,706	86.7%	13.3%	67.4%	32.6%
5. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.	42,838,338	57.5%	42.5%	26.5%	73.5%
6. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.	87,605,564	86.1%	13.9%	45.3%	54.7%
7. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos	39,817,356	84.0%	16.0%	42.5%	57.5%
8. Promover el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.	153,844,930	87.9%	12.1%	37.3%	62.7%
9. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.	6,194,480	91.6%	8.4%	80.4%	19.6%
10. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país	12,018,773	98.3%	1.7%	39.5%	60.5%
11. Eliminar toda clase de exclusión y discriminación	13,583,939	65.6%	34.4%	37.2%	62.8%
12. Apoyar el proceso de descentralización.	25,076,989	90.9%	9.1%	61.4%	38.6%
Otro objetivo estratégico	108,103,203	91.3%	8.7%	75.4%	24.6%
Total	580,152,203	85.5%	14.5%	51.4%	48.6%

Fuente: APCI

En cuanto a las instituciones ejecutoras, las entidades oficiales y privadas tuvieron participaciones similares en cada objetivo. En el cuadro 45 se advierte el mismo patrón que se encontrara a nivel de la cooperación agregada, es decir, que la mayoría de fondos provino

de entidades oficiales, pero la ejecución de los mismos estuvo a cargo de ejecutores oficiales y privados en proporciones similares. Algunos objetivos destacan por mostrar proporciones especialmente altas de ejecución a través de instituciones privadas. El caso

más saltante se encuentra en el objetivo relacionado a Educación de calidad, pues a pesar de que los fondos en este tema provinieron casi en un 60% de institucio-

nes oficiales, su ejecución estuvo a cargo de instituciones no gubernamentales en más del 70%.

c. Cooperación de acuerdo con el Código de Asistencia para el Desarrollo de la OECD

c.1. Introducción al sistema DAC

El DAC es el organismo principal a través del cual los países miembros de la OECD tratan los temas relacionados con la cooperación hacia los países en desarrollo. Se constituye en un foro mediante el cual los principales donantes unen esfuerzos para promover el desarrollo sostenible.

El Comité se concentra en dos cuestiones principales. La primera, cómo la cooperación contribuye a la capacidad de los países en desarrollo para participar en la economía mundial. Y la segunda, la capacidad de las personas para superar la pobreza y participar plenamente en sus sociedades.

Para un correcto seguimiento de los fondos que los países cooperantes destinan a los países del mundo, el DAC cuenta con dos bases de datos cuyo objetivo es analizar los destinos de la ayuda, los propósitos que atiende y las políticas que busca implementar. La primera es la base de datos DAC, que compende la ayuda según destino geográfico, sectorial y otros criterios agregados. La segunda es la CRS (siglas en inglés de *Creditor Reporting System*). Ésta registra

compromisos y desembolsos al nivel de los proyectos, es decir, con un mayor grado de detalle que la base DAC. Una diferencia importante es que la base CRS sólo registra flujos públicos bilaterales, mientras que la base DAC registra, además, flujos privados y multilaterales.

Dados los variados propósitos de la cooperación internacional, la CRS cuenta con una codificación especial que facilita la clasificación de la ayuda según un numeral de cinco dígitos (conocidos como DAC 5). Los tres primeros dígitos de este numeral especifican el sector de cooperación con respecto a los lineamientos agregados del DAC; y los dos últimos, el grado de especificidad de la política.⁴² Así, cada grupo de proyectos de cooperación cuenta con un código único de fácil interpretación.

Es a través de esta codificación que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OECD planifica y evalúa sus esfuerzos de cooperación. Cabe destacar que los códigos varían de un año a otro y reflejan los intereses de los países donantes en temas específicos.

■ cuadro 46

Códigos de asistencia al desarrollo de la OECD estratégico.

Código DAC 5			Área de Tema
0	-	-	Sin definir
100	-	-	Infraestructuras social y servicios
-	110	-	Educación
-	-	111	Educación, nivel no especificado
-	-	112	Educación básica
-	-	113	Educación secundaria
-	-	114	Educación post-secundaria
-	120	-	Salud

⁴² Portal de la OECD http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34469_1914325_1_1_1_1,00.html.

Código DAC 5			Área de Tema
-	-	121	Salud, general
-	-	122	Salud básica
-	130	-	Políticas demográficas y salud reproductiva
-	140	-	Abastecimiento de agua y desagüe
-	150	-	Gobierno y sociedad civil
-	160	-	Otra infraestructura social y servicios
-	-	161	Empleo
-	-	162	Vivienda
-	-	163	Otros servicios sociales
200	-	-	Infraestructura económica y servicios
-	210	-	Transporte y almacenaje
-	220	-	Comunicaciones
-	230	-	Generación de energía y abastecimiento
-	240	-	Banca y servicios financieros
-	250	-	Negocios y otros servicios
300	-	-	Sectores productivos
-	310	-	Agricultura, silvicultura y pesca
-	-	311	Agricultura
-	-	312	Silvicultura
-	-	313	Pesca
-	320	-	Industria, minería y construcción
-	-	321	Industria
-	-	322	Recursos minerales y minería
-	-	323	Construcción
-	330	-	Comercio y Turismo
-	-	331	Comercio
-	-	332	Turismo
400	-	-	Multisectorial
-	410	-	Protección general medio ambiente
-	420	-	Mujer y desarrollo
-	430	-	Multisector-transversal
500	-	-	Ayuda en especies y asistencia general a programas
-	510	-	Asistencia en el ajuste estructural con el BM y FMI
-	520	-	Apoyo al desarrollo de programas de seguridad alimentaria
-	530	-	Otros programas generales y asistencia genérica
600	-	-	Acción relacionada a la deuda
700	-	-	Asistencia a la emergencia y a la Reconstrucción
-	710	-	Ayuda alimentaria de emergencia
-	720	-	Otros alivios de emergencia y necesidades
-	910	-	Costos administrativos de los donantes
-	920	-	Asistencia a organizaciones no gubernamentales
-	-	998	Sin lugar / no especificados

Fuente: OECD

c.2. Cooperación total según código DAC

El cuadro 47 muestra la cooperación recibida durante el año 2005 y clasificada según los códigos DAC antes descritos. Se puede apreciar que el sector al que se destinó la mayor proporción de CINR fue el de Infraestructura Social y Servicios (223.6 millones de dólares) y dentro de éste se privilegiaron los temas de Educación, Salud y Sociedad Civil.

El segundo sector DAC más atendido por la cooperación

fue el de los Sectores Productivos (89.2 millones de dólares), específicamente los temas de agricultura, silvicultura y pesca. Por otro lado, al sector de Infraestructura Económica y Servicios se destinó alrededor de 13 millones de dólares, dentro de éste se destacó el tema de transporte y almacenaje. Por su parte, el sector Multisectorial alcanzó 64.9 millones de dólares. Asimismo, el cuadro destaca un alto porcentaje de alineación con otros temas, que alcanzó 173.8 millones de dólares durante el año 2005.

■ cuadro 47

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada en 2005. Clasificada según código DAC (en dólares americanos)

Código DAC	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Infraestructura Social y Servicios	223,614,517	182,784,202	40,830,314	122,833,645	100,780,872
Educación	51,863,310	34,587,821	17,275,489	10,668,118	41,195,192
Salud	41,627,519	34,317,979	7,309,541	21,931,844	19,695,675
Políticas demográficas y salud reproductiva	8,701,760	5,961,818	2,743,942	2,322,987	6,382,772
Abastecimiento de agua y desagüe	13,885,858	12,351,952	1,533,907	7,615,761	6,270,097
Gobierno y sociedad civil	42,430,717	32,406,841	10,023,876	18,153,737	24,276,980
Otra infraestructura social y servicios	65,101,352	63,157,792	1,943,561	62,141,196	2,960,156
Infraestructura Económica y Servicios	13,018,756	11,764,751	1,254,005	8,621,616	4,397,140
Transporte y almacenaje	7,799,572	7,606,171	193,401	5,725,920	2,073,652
Comunicaciones	1,824,311	1,080,101	744,210	562,906	1,261,405
Generación de energía y abastecimiento	1,781,554	1,575,714	205,840	1,409,795	371,760
Banca y servicios financieros	1,277,627	1,260,773	16,854	734,240	543,387
Negocios y otros servicios	335,692	241,992	93,700	188,756	146,936
Sectores Productivos	89,166,976	75,956,832	13,210,144	31,245,230	57,921,746
Agricultura, silvicultura y pesca	70,257,585	60,113,770	10,143,816	22,414,019	47,843,566
Industria, minería y construcción	13,916,280	11,369,380	2,546,900	4,753,771	9,162,510
Comercio y Turismo	4,993,111	4,473,682	519,428	4,077,441	915,670
Multisectorial	64,945,395	80,041,021	69,868,965	69,050,431	80,859,556
Multisector - Transversal	64,945,395	64,945,395	64,945,395	64,945,395	64,945,395
Ayuda en Especies y Asistencia General a Programas	207,834	195,884	11,950	35,463	172,372
Apoyo al Desarrollo de Programas de Seguridad Alimentaria	1,407,590	515,143	892,447	157,557	1,250,033
Acción relacionada a la deuda	3,661,441	3,648,420	13,021	1,934,071	1,727,371
Asistencia a la Emergencia y a la Reconstrucción	8,760,688	7,398,111	1,362,577	515,725	8,244,963
Costos Administrativos de los donantes	2,344,651	1,423,537	921,114	1,423,537	921,114
Asistencia a Organizaciones no Gubernamentales	3,636,992	1,914,531	1,722,461	38,684	3,598,309
Sin definir	173,844,820	171,772,752	2,072,068	105,342,879	68,501,941
Total	584,609,660	537,415,184	132,159,068	341,198,836	328,375,415

Fuente: APCI

d. Cooperación según temas asociados a sectores administrativos

La clasificación de la cooperación ejecutada durante el año 2005 por sector administrativo se muestra en el cuadro 48. Este cuadro fue elaborado haciendo coincidir los objetivos de las intervenciones de la cooperación con la competencia de los distintos sectores del Poder Ejecutivo. Por consiguiente, debe precisarse que los montos mostrados no necesariamente fueron ejecutados por tales sectores.

La información mostrada en el cuadro destaca que los temas asociados a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) concentraron el volumen más importante de la CINR. Esto es así porque, al tratarse de una entidad multisectorial, involucra a un amplio abanico de institutos, comisiones y organismos asociados con una diversa gama de temas.

Entre ellos puede mencionarse a la Defensoría de Pueblo, INDECI, CONAM, DEVIDA, INDECOPI, CND, etc.

El tema que recibió la mayor cantidad de recursos de CINR fue Salud, seguido de Agricultura y Educación, tal como puede verse en los dos cuadros siguientes. En el cuarto lugar, aunque con cierto rezago, se encuentra el tema Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Para el caso de la cooperación oficial, además de la incidencia de la PCM, fue clara la preponderancia de los temas Salud y Agricultura, con una significativa diferencia respecto al apoyo brindado a Educación y a los temas del MIMDES. En el caso de la cooperación privada, la mayor proporción de la CINR estuvo orientada a los temas de Educación, Agricultura, PCM, Salud y MIMDES.

■ cuadro 48

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada en 2005. Según sector administrativo (en dólares americanos)

Tema según sector administrativo	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Agricultura	64,634,870	50,742,041	13,892,829	28,148,298	36,486,571
Comercio	4,876,382	4,148,674	727,707	3,249,744	1,626,638
Comunicaciones	2,378,810	2,193,329	185,481	773,612	1,605,197
Economía y Finanzas	18,354,659	17,881,919	472,740	3,235,946	15,118,713
Educación	64,840,501	42,729,455	22,111,046	18,103,842	46,736,659
Energía y Minas	6,983,825	6,251,153	732,672	3,303,948	3,679,877
Industria	2,399,113	2,022,577	376,536	1,066,724	1,332,389
Justicia	9,588,051	8,619,044	969,000	7,099,366	2,488,686
Mujer y Desarrollo Social	42,067,681	33,210,236	8,857,445	14,156,510	27,911,171
Presidencia del Consejo de Ministros	214,776,146	203,038,063	11,738,083	133,226,027	81,550,120
Producción	9,560,942	5,824,058	3,736,083	2,882,909	6,678,033
Relaciones Exteriores	3,314,879	3,298,939	15,940	2,684,476	630,403
Salud	73,019,941	61,686,724	11,333,218	36,795,719	36,224,223
Trabajo y Promoción Social	8,864,383	4,367,051	4,497,332	2,584,572	6,279,811
Transportes	4,094,649	3,930,773	163,876	3,830,604	264,045
Turismo	3,884,195	3,816,945	67,250	2,625,285	1,258,910
Vivienda y Construcción	16,511,145	14,431,817	2,079,328	10,515,532	5,995,613
Otros	27,938,445	25,460,241	2,478,203	18,165,542	9,772,902
(Sin clasificar)	6,521,043	6,521,043	-	5,778,439	742,604
Total	584,609,660	500,174,082	84,435,578	84,435,578	286,382,564

Fuente: APCI

■ cuadro 49

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada en 2005. Según sector administrativo. Desglose vertical

Tema según sector administrativo	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Agricultura	11.1%	10.1%	16.5%	9.4%	12.7%
Comercio	0.8%	0.8%	0.9%	1.1%	0.6%
Comunicaciones	0.4%	0.4%	0.2%	0.3%	0.6%
Economía y Finanzas	3.1%	3.6%	0.6%	1.1%	5.3%
Educación	11.1%	8.5%	26.2%	6.1%	16.3%
Energía y Minas	1.2%	1.2%	0.9%	1.1%	1.3%
Industria	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%
Justicia	1.6%	1.7%	1.1%	2.4%	0.9%
Mujer y Desarrollo Social	7.2%	6.6%	10.5%	4.7%	9.7%
Presidencia del Consejo de Ministros	36.7%	40.6%	13.9%	44.7%	28.5%
Producción	1.6%	1.2%	4.4%	1.0%	2.3%
Relaciones Exteriores	0.6%	0.7%	0.0%	0.9%	0.2%
Salud	12.5%	12.3%	13.4%	12.3%	12.6%
Trabajo y Promoción Social	1.5%	0.9%	5.3%	0.9%	2.2%
Transportes	0.7%	0.8%	0.2%	1.3%	0.1%
Turismo	0.7%	0.8%	0.1%	0.9%	0.4%
Vivienda y Construcción	2.8%	2.9%	2.5%	3.5%	2.1%
Otros	4.8%	5.1%	2.9%	6.1%	3.4%
(Sin clasificar)	1.1%	1.3%	0.0%	1.9%	0.3%
Total	100%	100%	100%	100%	100.0%

Fuente: APCI

El cuadro 50 a continuación muestra la importancia que para el Sector Trabajo y Promoción del Empleo tiene la Cooperación Privada, pues es el único sector en que más de la mitad de los recursos provienen de este tipo

de fuentes (50.7%). También es importante destacar el aporte de la Cooperación Privada en los Sectores Producción (39.1%), Educación (34.1%) y Agricultura (21.5%).

Con respecto a la participación de las entidades privadas como ejecutoras de la cooperación, destaca el caso del Sector Economía y Finanzas, en el que este tipo de instituciones ejecuta casi cinco veces el monto de los recursos ejecutados por entidades públicas. En

el caso del Sector Educación es más del doble; en el Sector MIMDES, es casi el doble, mientras que en los Sectores Agricultura y Salud las responsabilidades de ejecución son similares entre el sector oficial y el sector privado.

■ cuadro 50

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005. Según sector administrativo. Desglose horizontal

Tema según sector administrativo	Total 2005 (US\$)	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Agricultura	64,634,869.57	78.5%	21.5%	43.5%	56.5%
Comercio	4,876,381.67	85.1%	14.9%	66.6%	33.4%
Comunicaciones	2,378,809.52	92.2%	7.8%	32.5%	67.5%
Economía y Finanzas	18,354,658.78	97.4%	2.6%	17.6%	82.4%
Educación	64,840,500.84	65.9%	34.1%	27.9%	72.1%
Energía y Minas	6,983,825.43	89.5%	10.5%	47.3%	52.7%
Industria	2,399,112.92	84.3%	15.7%	44.5%	55.5%
Justicia	9,588,051.16	89.9%	10.1%	74.0%	26.0%
Mujer y Desarrollo Social	42,067,680.90	78.9%	21.1%	33.7%	66.3%
Presidencia del Consejo de Ministros	214,776,146.24	94.5%	5.5%	62.0%	38.0%
Producción	9,560,941.74	60.9%	39.1%	30.2%	69.8%
Relaciones Exteriores	3,314,879.32	99.5%	0.5%	81.0%	19.0%
Salud	73,019,941.45	84.5%	15.5%	50.4%	49.6%
Trabajo y Promoción Social	8,864,383.09	49.3%	50.7%	29.2%	70.8%
Transportes	4,094,649.15	96.0%	4.0%	93.6%	6.4%
Turismo	3,884,195.03	98.3%	1.7%	67.6%	32.4%
Vivienda y Construcción	16,511,145.02	87.4%	12.6%	63.7%	36.3%
Otros	27,938,444.65	91.1%	8.9%	65.0%	35.0%
(Sin clasificar)	6,521,043.24	100%	0.0%	88.6%	11.4%
Total	584,609,659.72	85.6%	14.4%	51.0%	49.0%

Fuente: APCI

e. Distribución temática de la cooperación no reembolsable frente al presupuesto de la República

El presupuesto público estima el costo en el que incurre anualmente el Estado para cubrir sus funciones y actividades. Según James M. Poterba,⁴³ el presupuesto cumple tres funciones: informar acerca de los horizontes del gobierno, estructurar el debate público sobre los programas gubernamentales y, por último, afectar los resultados de la política fiscal. Cabe recordar que en el presupuesto se plasman las cifras

consolidadas de todo el aparato estatal, cubriendo desde el pago de sueldos y salarios hasta la amortización de la deuda externa y la atención de las inversiones públicas.

Diversas instituciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, consideran al gasto público como un instrumento necesi-

⁴³ NBER, *Do budget rules work?* 1996.

rio para combatir la pobreza, especialmente en países en desarrollo.⁴⁴ Esto ocurre principalmente cuando los recursos públicos están orientados a programas que ayudan a los pobres a expandir su acceso a bienes y mejorar sus ingresos.

¿De qué modo se ha asignado el presupuesto público en el Perú y en qué áreas temáticas se ha concentrado? Para responder a esta pregunta y comparar el énfasis del presupuesto del propio Estado con la orientación de la Cooperación Internacional, se procesó la información detallada del presupuesto del año 2005 y se asoció cada uno de los 121 subprogramas que lo conforman a uno o varios de los ODE presentados en secciones precedentes.

El presupuesto público ejecutado durante el año 2005 ascendió a 45,291'346,076 nuevos soles.⁴⁵ Sin embargo, parte importante de este monto se destina a atender gastos inflexibles o de naturaleza inercial. Los dos gastos inerciales más importantes son el pago de deuda externa y de pensiones a los jubilados. En total, estos dos rubros suman 19,166'165,761 nuevos soles. Así, el presupuesto

no inercial bordea los 26 mil millones de nuevos soles.

Para agrupar los subprogramas se utilizaron tres criterios. Primero, se diferenció entre los programas del gobierno central y aquellos correspondientes a los gobiernos regionales; segundo, se consideró el nombre, contexto y temática de los subprogramas para establecer el vínculo entre el presupuesto de la República y los ODE; y tercero, se consideraron los criterios de sector y pliego ejecutante de gastos.⁴⁶

En el cuadro 51 se muestra la distribución del Presupuesto de la República entre los doce ODE. En un primer análisis se puede observar que los objetivos que captaron mayores recursos del presupuesto fueron los concernientes a la Educación, Justicia, Salud y Estado eficiente. Estos cuatro objetivos concentraron el 76.6% de todo el presupuesto.

Por otro lado, los objetivos que recibieron la menor cantidad de fondos del Estado fueron los de Integración al mercado mundial y Ciencia y Tecnología, pues en conjunto representaron menos del 2% del presupuesto.

■ cuadro 51

Presupuesto de la República 2005. Según ODE (nuevos soles)

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Ejecución 2005 (nuevos soles)	Porcentaje del Total	Gasto Corriente %	Porcentaje de la CINR
1. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo.	997,601,159	3.8	64.7	5.6
2. Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.	873,875,29	3.3	10.2	2.3
3. Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.	2,910,180,230	11.1	86	5.3
4. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.	6,129,797,027	23.5	95.2	2.4
5. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.	7,331,830,147	28	90.6	7.4
6. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y salvable.	3,643,273,192	14	92.7	15.1
7. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.	1,661,748,989	6.4	47.7	6.9

⁴⁴ Fondo Monetario Internacional, "Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", 2001.

⁴⁵ Ley Nº 28427. Información a febrero 2006. No se consideran los créditos suplementarios.

⁴⁶ A modo de ejemplo, los subprogramas "Organización y modernización administrativa" y "Promoción y asistencia social" corresponden respectivamente a los objetivos 3 (Estado eficiente) y 1 (Protección social), independientemente del pliego que lo ejecute. Otros subprogramas varían de objetivo dependiendo del pliego, como es el caso del subprograma "Administración general", que si es ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas será parte del objetivo 7 (Competitividad nacional) y si es ejecutado por el Ministerio de Educación será parte del objetivo 5 (Educación de calidad).

Objetivo de Desarrollo Estratégico	Ejecución 2005 (nuevos soles)	Porcentaje del Total	Gasto Corriente %	Porcentaje de la CINR
8. Promover el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.	731,333,685	2.8	37.4	26.5
9. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.	99,663,958	0.4	57.5	1.1
10. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país.	269,674,874	1	67.2	2.1
11. Eliminar toda clase de exclusión y discriminación.	831,171,501	3.2	70.6	2.3
12. Apoyar el proceso de descentralización	645,030,259	2.5	21.2	4.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas a Febrero del 2006. Elaboración: APCI.

Nota: Se excluyó del análisis los sub-programas de previsión social al cesante y jubilado y administración de la deuda y participación accionaria, pues son considerados gastos inerciales.

Un reto de la administración pública es encontrar la distribución óptima entre las distintas alternativas de gasto y maximizar así el bienestar social. Por lo tanto, se espera que el presupuesto sea ejecutado de manera balanceada, distribuyendo adecuadamente los fondos entre los programas de lucha contra la pobreza, desarrollo social y desarrollo productivo. En este sentido, puede resultar útil contrastar las prioridades de algunos de los gobiernos de países limítrofes, cuya realidad es similar a la peruana pero que pueden tener distintas formas de intervenir en el desarrollo de sus países.

Para comparar las prioridades de asignación presupuestal peruana con las de algunos de sus países vecinos,⁴⁷ se realizó el mismo ejercicio de agrupar las distintas cuentas de los presupuestos no inerciales de Chile, Colombia y Ecuador en función a los ODE.

En el cuadro 52 se muestra el desglose presupuestal según ODE para cada uno de los cuatro países exami-

nados. En el caso chileno, se puede observar que este país destinó casi la tercera parte de su presupuesto a Educación. Chile también es el país que dedicó la mayor proporción de recursos públicos al objetivo de Infraestructura básica.

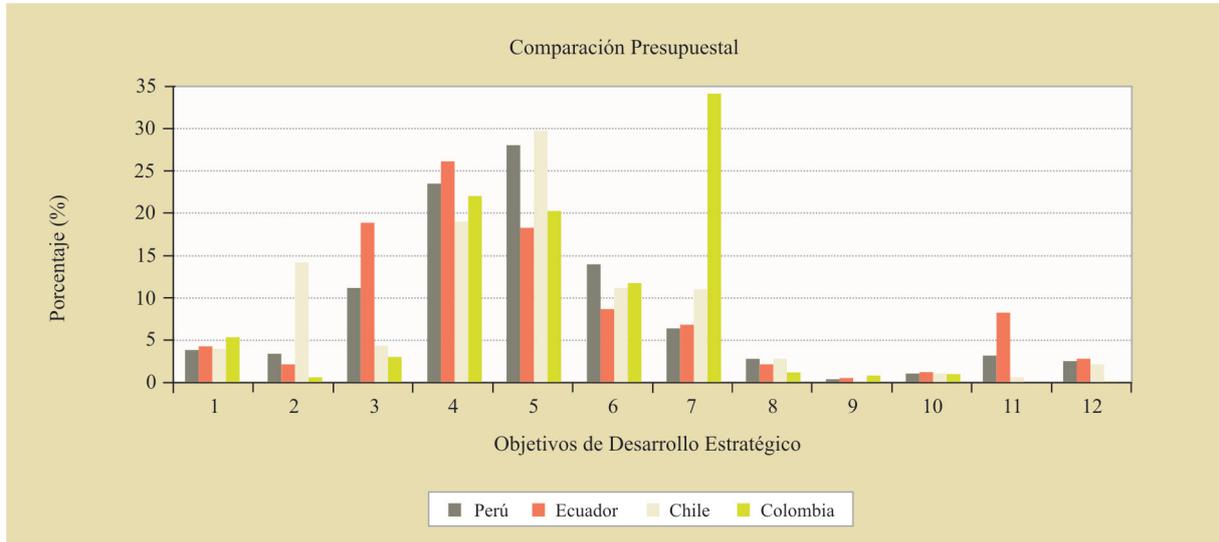
En lo que respecta a Colombia, más de la tercera parte de su presupuesto se dirigió a Competitividad y oportunidades laborales. Los objetivos de Justicia, Educación y Salud también recibieron una proporción importante de recursos, en niveles superiores al 10% cada uno

Por su parte, cabe destacar que Ecuador es el único de los cuatro países comparados que asignó un porcentaje de su presupuesto superior al 5% para luchar contra la Exclusión y Discriminación. Asimismo, Ecuador es el país que dirigió una mayor proporción de recursos a los objetivos de Estado eficiente y de Justicia.

⁴⁷ Se agruparon los objetivos de los países vecinos utilizando la misma metodología que en el caso peruano. Es decir, dejando de lado las cuentas correspondientes al pago de deuda externa y pensiones.

■ cuadro 52

Comparación presupuestal según ODE 2005



Fuente: Ministerios de Economía de cada país.

Nota: Se excluyó del análisis para cada país los sub-programas de previsión social y administración de la deuda.

Es interesante notar que, para el caso de Perú, los recursos destinados a Educación representan una proporción similar a la de Chile y superior a la ecuatoriana y colombiana. Perú es también, entre los países estudiados, el que dedica el mayor porcentaje

de su presupuesto no inercial al objetivo Salud. No obstante, se debe señalar que este desglose no toma en consideración las potenciales diferencias en cuanto a la calidad del gasto entre los países considerados.



Capítulo 3

**Análisis de la Cooperación Internacional
No Reembolsable en el Perú**



Capítulo 3

Análisis de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú

3.1. Análisis según países cooperantes y temas

a. Análisis de la distribución de la cooperación de cada país cooperante según Objetivo de Desarrollo Estratégico

Como se mencionó anteriormente el ODE que concentró la mayor cantidad de recursos de la CINR fue el de Medio Ambiente, con un total de US\$ 144 millones, de los cuales US\$ 92.8 millones provinieron de Estados Unidos de América, tal como se aprecia en el

cuadro 53. Otros aportes importantes en este tema, aunque comparativamente menores fueron los efectuados por Alemania (US\$ 10.8 millones), la Unión Europea (US\$ 7.9 millones) y España (US\$ 7.8 millones).

■ cuadro 53

Cooperación ejecutada durante el año 2005. Según país cooperante y ODE (dólares americanos)

Pais de la Institución Cooperante	Protección Social	Agua e Infraestructura	Democracia y Estado Eficiente	Justicia y paz	Educación	Salud	Competitividad y Trabajo	Medio Ambiente	Integración Internacional	Ciencia y Tecnología	Exclusión y discriminación	Descentralización	Otro	Total
Alemania	1,024,974	4,099,538	4,685,996	1,263,566	1,972,599	2,024,744	561,481	10,759,817	40,022	129,012	858,999	3,094,976	2,355,481	32,871,205
Argentina	-	-	5,000	-	-	-	87,600	-	-	51,600	-	-	-	144,200
Australia	17,340	6,502	-	43,349	43,349	56,354	-	10,837	-	-	21,675	-	17,340	216,746
Austria	-	-	-	-	-	80,000	-	-	-	-	-	-	-	80,000
Bélgica	3,840,286	47,245	1,070,766	2,793,090	296,996	1,580,772	2,465,355	1,547,553	294,850	1,449	174,926	311,211	1,653,304	16,077,803
Brasil	-	-	-	-	-	-	77,310	7,700	-	-	-	-	-	19,327
Canadá	197,405	1,694,912	2,023,045	170,082	1,568,641	829,383	968,464	3,462,228	42,806	4,758	472,964	978,299	3,267,451	15,680,437
Chile	-	-	-	-	-	9,492	127,019	40,415	-	-	-	-	233,441	410,367
Colombia	-	-	-	-	-	-	7,200	-	-	-	-	-	46,045	53,245
Corea del Sur	-	-	-	-	32,716	21,811	-	-	-	321,000	-	-	6,261,307	6,636,834
Dinamarca	97,352	-	11,242	132,057	102,819	167,583	-	26,875	-	-	485,396	-	227,704	1,251,030
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	768	-	-	768
Egipto	-	-	-	-	-	-	56,400	-	-	37,600	-	-	-	94,000
España	2,930,748	3,095,285	1,602,459	463,196	22,865,768	6,228,023	14,687,937	7,802,560	191,406	6,495,785	2,077,287	1,678,164	2,273,988	72,392,606
Estados Unidos	7,078,653	800,326	14,824,892	637,570	8,099,265	44,236,976	1,999,110	92,757,812	121,677	164,829	1,529,784	4,542,855	64,738,409	241,532,158
Finlandia	617,118	1,277	39,498	102,849	54,155	2,555	-	1,756,665	-	-	147,452	-	596,221	3,317,790
Francia	203,326	96,118	44,602	50,505	218,566	336,472	3,628,221	304,568	57,000	141,286	61,865	-	1,646,141	6,788,670
Holanda	863,544	5,978	430,933	643,238	612,554	549,655	600,577	4,714,899	100,186	2,831	1,030,051	487,252	1,651,028	11,692,725
Irlanda	4,466	-	117,105	56	-	-	-	44,701	-	-	-	-	-	166,328
Israel	-	-	-	-	-	-	51,300	44,400	-	-	-	-	33,300	129,000
Italia	1,523,923	404,821	136,865	102,597	385,177	1,144,492	1,214,627	4,532,428	-	362,017	977,621	21,590	7,833,599	18,639,756
Japón	961,799	429,936	180,000	-	2,324,751	612,756	2,911,612	1,165,068	-	2,402,192	564,500	51,088	2,742,587	14,346,289
Liechtenstein	-	-	-	-	409,326	130,465	-	-	-	-	174,919	-	-	714,710
Luxemburgo	340,136	-	-	-	-	171,863	1,151	956,663	-	-	-	-	-	1,469,814
México	-	2,000	-	-	-	-	-	27,854	-	19,903	-	-	-	49,757
Noruega	73,196	50,000	80,120	18,300	741,013	12,276	108,420	-	-	-	358,494	-	150,620	1,592,439
Nueva Zelandia	-	-	39,582	-	-	-	4,262	485,092	-	-	-	-	270,061	798,997
Polonia	-	-	-	-	-	-	2,400	-	-	-	-	-	-	2,400
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	52,102	12,715	64,818
Reino Unido	407,430	33,348	698,109	837,859	372,363	490,330	260,382	999,454	-	71,719	993,235	681,660	1,052,044	7,181,137
República Checa	-	-	-	-	-	-	-	166,000	283,204	34,557	-	-	37,188	237,744
Singapur	-	-	-	-	-	-	-	12,500	-	25,000	-	-	6,250	62,500
Suecia	168,324	9,028	1,035,454	1,071,453	95,051	133,197	68,129	867,786	18,750	783,034	316,508	264,901	201,848	5,015,675
Suiza	615,331	1,304,035	221,784	139,078	274,978	2,491,269	1,100,887	3,651,922	962	566,552	1,014,155	1,063,357	4,410,313	17,187,943
Unión Europea	6,627,697	231,092	2,217,302	2,887,759	1,362,117	7,878,710	5,841,570	7,883,856	334,283	70,094	1,659,717	10,647,402	3,529,329	54,822,644
Total	27,593,046	12,311,442	29,464,754	11,356,605	41,832,204	69,189,177	36,843,912	144,017,154	5,471,143	11,685,219	12,920,317	23,874,855	105,267,043	531,826,872

Fuente: APCI

El segundo ODE en importancia en cuanto a volumen de recursos fue el referido a Salud (US\$ 69.2 millones) y, tal como en el ODE anterior, fueron los aportes provenientes de Estados Unidos los más significativos (US\$ 44.2 millones). El tercer ODE en concentración de recursos fue Educación (US\$ 41.8 millones) y en este caso el principal aportante fue España, con más del 50% de dicho monto.

De España también provinieron los principales aportes (US\$ 14.7 millones) destinados al ODE Competitividad y Trabajo (cuarto en volumen de recursos,

con US\$ 36.8 millones). Otro aporte importante en este tema fue el de la Unión Europea (US\$ 5.8 millones).

Los temas más relevantes para cada uno de los países cooperantes se pueden visualizar mejor a continuación, en el cuadro 54, que muestra el desglose horizontal del cuadro anterior. Así, Estados Unidos enfatizó el tema Medio Ambiente (38%) como el principal destino de sus fondos. España en cambio privilegió Educación (31.6%) y por su parte, la Unión Europea enfocó la mayor proporción de sus recursos en el tema de Descentralización (19.4%).

■ cuadro 54

Cooperación ejecutada durante el año 2005. Según país cooperante y ODE (dólares americanos). Desglose horizontal

País de origen de los recursos	Protección Social	Agua e Infraestructura	Democracia y Estado Eficiente	Justicia y paz	Educación	Salud	Competitividad y Trabajo	Medio Ambiente	Integración Internacional	Ciencia y Tecnología	Exclusión y discriminación	Descentralización	Otro
Alemania	3.1%	12.5%	14.3%	3.8%	6.0%	6.2%	1.7%	32.70%	0.10%	0.40%	2.60%	9.40%	7.20%
Argentina	-	-	3.5%	-	-	-	60.7%	-	-	35.80%	-	-	-
Australia	8.0%	3.0%	-	20.0%	20.0%	26.0%	-	5.00%	-	-	10.00%	-	8.00%
Austria	-	-	-	-	-	100.0%	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica	23.9%	0.3%	6.7%	17.4%	1.8%	9.8%	15.3%	9.60%	1.80%	0.00%	1.10%	1.90%	10.30%
Brasil	-	-	-	-	-	-	74.1%	7.40%	-	-	-	-	18.50%
Canadá	1.3%	10.8%	12.9%	1.1%	10.0%	5.3%	6.2%	22.10%	0.30%	0.00%	3.00%	6.20%	20.80%
Chile	-	-	-	-	-	2.3%	-	31.0%	9.80%	-	-	-	56.90%
Colombia	-	-	-	-	-	-	13.5%	-	-	-	-	-	86.50%
Corea del Sur	-	-	-	-	0.5%	0.3%	-	-	-	4.8%	-	-	94.30%
Dinamarca	7.8%	-	0.9%	10.6%	8.2%	13.4%	-	2.10%	-	-	38.80%	-	18.20%
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.00%	-	-
Egipto	-	-	-	-	-	-	60.0%	-	-	40.00%	-	-	-
España	4.0%	4.3%	2.2%	0.6%	31.6%	8.6%	20.3%	10.80%	0.30%	9.00%	2.90%	2.30%	3.10%
Estados Unidos	2.9%	0.3%	6.1%	0.3%	3.4%	18.3%	0.8%	38.40%	0.10%	0.10%	0.60%	1.90%	26.80%
Finlandia	18.6%	0.0%	1.2%	3.1%	1.6%	0.1%	-	52.90%	-	-	4.40%	-	18.00%
Francia	3.0%	1.4%	0.7%	3.2%	5.0%	5.0%	53.4%	4.50%	0.80%	2.10%	0.90%	-	24.20%
Holanda	7.4%	0.1%	3.7%	5.5%	5.2%	4.7%	5.1%	40.30%	0.90%	0.00%	8.80%	4.20%	14.10%
Irlanda	2.7%	-	70.4%	0.0%	-	-	-	26.90%	-	-	-	-	-
Israel	-	-	-	-	-	-	39.8%	34.40%	-	-	-	-	25.80%
Italia	8.2%	2.2%	0.7%	0.6%	2.1%	6.1%	6.5%	24.30%	-	1.90%	5.20%	0.10%	42.00%
Japón	6.7%	3.0%	1.3%	-	16.2%	4.3%	20.3%	8.10%	-	16.70%	3.90%	0.40%	19.10%
Liechtenstein	-	-	-	-	57.3%	18.3%	-	-	-	-	24.50%	-	-
Luxemburgo	23.1%	-	-	-	-	11.7%	0.1%	65.10%	-	-	-	-	-
México	-	4.0%	-	-	-	-	-	56.00%	-	40.00%	-	-	-
Noruega	4.6%	3.1%	5.0%	1.1%	46.5%	0.8%	6.8%	-	-	-	22.50%	-	9.50%
Nueva Zelandia	-	-	5.0%	-	-	-	0.5%	60.70%	-	-	-	-	33.80%
Polonia	-	-	-	-	-	-	100.0%	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	0.00%	-	-	-	80.40%	19.60%
Reino Unido	5.7%	0.5%	9.7%	11.7%	5.2%	6.8%	3.6%	13.90%	3.90%	1.00%	13.80%	9.50%	14.70%
Republica Checa	-	-	-	-	-	-	-	69.80%	-	14.50%	-	-	15.60%
Singapur	-	-	-	-	-	-	20.0%	-	30.00%	40.00%	-	-	10.00%
Suecia	3.4%	0.2%	20.6%	21.4%	1.9%	2.7%	1.4%	17.30%	0.00%	15.60%	6.30%	5.30%	4.00%
Suiza	3.6%	7.6%	1.3%	0.8%	1.6%	14.5%	6.4%	21.20%	1.90%	3.30%	5.90%	6.20%	25.70%
Unión Europea	12.1%	0.4%	4.0%	5.3%	2.5%	14.4%	10.7%	14.40%	7.30%	0.10%	3.00%	19.40%	6.40%
Total	5.2%	2.3%	5.5%	2.1%	7.9%	13.0%	6.9%	27.10%	1.00%	2.20%	2.40%	4.50%	19.80%

Fuente: APCI

b. Análisis de la distribución de la cooperación de cada país cooperante según Objetivo de Desarrollo del Milenio

El cuadro 55 muestra la CINR desglosada según país cooperante para cada uno de los ODM. Se destaca de

este cuadro que el objetivo que mayor cooperación concentró fue el de Erradicación de la Pobreza y el

Hambre con 192.7 millones de dólares, a dicho objetivo contribuyeron principalmente Estados Unidos con 98

millones de dólares, la Unión Europea con 24 millones de dólares y España con 21.8 millones de dólares.

■ cuadro 55

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005. Según país cooperante y ODM (en dólares americanos)

País cooperante	Erradicar la pobreza extrema	Educación universal	Igualdad de género	Mortalidad infantil	Salud materna	VH/SIDA Malaria	Sostenibilidad medioambiental	Asociación para el desarrollo	Otro objetivo	Total
Alemania	11,182,976	1,518,376	1,324,375	126,592	162,781	1,005,009	7,284,477	1,475,232	8,821,386	32,901,205
Argentina	66,540	-	-	-	-	-	33,960	38,700	5,000	144,200
Australia	-	-	-	-	-	-	-	-	216,746	216,746
Austria	-	-	-	-	80,000	-	-	-	28,282	108,282
Bélgica	4,813,381	10,808	233,058	1,830,000	1,831,883	489,002	1,837,115	988,756	4,043,780	16,077,803
Brasil	-	-	-	-	-	-	7,700	-	96,637	104,337
Canadá	1,960,169	1,227,309	1,526,138	47,557	1,750	798,559	4,657,795	4,631,554	829,608	15,680,437
Chile	4,680	-	300	9,192	-	-	14,935	224,640	156,620	410,367
Colombia	-	41,245	-	-	-	-	-	12,000	-	53,245
Corea del Sur	1,948,000	-	-	-	-	-	700,000	510,000	3,478,834	6,636,834
Dinamarca	3,086	5,467	74,533	68,924	141,950	-	88,775	122,454	745,841	1,251,030
Ecuador	-	-	768	-	-	-	-	-	-	768
Egipto	-	-	-	-	-	-	-	94,000	-	94,000
España	21,801,389	11,810,262	4,683,524	2,034,463	1,226,457	295,793	5,373,204	14,091,366	11,123,306	72,439,763
Estados Unidos	98,095,104	4,980,323	1,609,083	2,136,281	4,425,544	4,679,457	13,429,646	13,209,413	102,571,004	245,135,856
Finlandia	330,856	54,155	20,389	145,325	-	-	1,902,526	485	864,055	3,317,790
Francia	751,173	-	96,396	75,853	94,778	35,402	182,815	105,138	5,447,114	6,788,670
Holanda	2,087,193	279,222	1,654,140	18,654	75,660	368,437	4,925,523	964,419	1,319,477	11,692,725
Irlanda	-	-	28,292	-	-	-	22,351	84,347	31,338	166,328
Israel	12,000	-	-	-	-	-	-	117,000	-	129,000
Italia	10,544,263	177,392	447,627	170,496	117,653	103,121	3,033,652	356,309	4,397,454	19,347,966
Japón	1,935,754	100,000	385	252,105	-	-	1,378,122	6,345,329	4,334,593	14,346,289
Liechtenstein	-	368,002	38,871	-	-	-	-	-	307,837	714,710
Luxemburgo	565,117	-	-	-	-	-	776,794	-	127,903	1,469,814
México	-	-	-	-	-	-	33,854	15,903	-	49,757
Noruega	162,095	702,028	277,923	-	30,175	39,600	147,337	61,820	171,461	1,592,439
Nueva Zelandia	645,864	-	-	-	-	-	-	11,568	141,565	798,997
Polonia	-	-	-	-	-	-	-	-	2,400	2,400
Portugal	44,287	-	-	-	-	-	7,816	-	12,715	64,818
Reino Unido	1,804,914	416,015	1,380,968	113,249	186,740	191,227	606,213	221,675	2,260,137	7,181,137
Republica Checa	-	-	-	-	-	-	166,000	-	71,744	237,744
Singapur	-	-	-	-	-	-	-	62,500	-	62,500
Suecia	706,016	114,931	1,201,767	34,323	11,684	111,659	613,913	370,494	1,890,730	5,055,519
Suiza	3,802,189	179,561	351,195	0353,349	85,282	63,998	5,000,643	1,131,647	6,220,079	17,187,943
Unión Europea	23,928,246	52,108	3,625,658	2,726,295	2,246,666	-	7,850,863	5,543,115	8,849,691	54,822,643
Total	187,195,292	22,037,202	18,575,390	10,142,657	10,719,003	8,181,286	60,076,029	50,789,864	168,567,338	536,284,061

Fuente: APCI

El segundo ODM en importancia fue el de Garantizar la Sostenibilidad del Medioambiente, con un total de 60.1 millones de dólares. Los países que tuvieron una mayor contribución hacia este objetivo fueron: Estados Unidos (US\$ 13.4 millones), la Unión Europea (US\$ 7.9 millones) y Suiza (US\$ 5 millones).

Para apreciar de qué manera los países cooperantes

priorizaron cada uno de los ODM, el cuadro siguiente muestra las cifras anteriores desglosadas horizontalmente. Así, se puede observar que Estados Unidos asignó el 40% de sus aportes al objetivo de pobreza y 5% al objetivo de medio ambiente. Por otro lado, España, segundo país cooperante, priorizó los temas pobreza (30%) y asociación para el desarrollo (19%).

Asimismo, se puede ver que los ODM difieren en importancia para cada país. Así, en los casos de Polonia, Australia, Francia, Dinamarca, más de la

mitad de sus flujos de cooperación fueron dirigidos a temas no incluidos en los ODM.

■ cuadro 56

Cooperación Internacional No Reembolsable ejecutada durante el año 2005. Según país cooperante y ODM. Desglose horizontal

País cooperante	Erradicar la pobreza extrema	Educación universal	Igualdad de género	Mortalidad infantil	Salud materna	VHI/SIDA Malaria	Sostenibilidad medioambiental	Asociación para el desarrollo	Otro objetivo
Alemania	33.99%	4.61%	4.03%	0.38%	0.49%	3.05%	22.14%	4.48%	26.81%
Argentina	46.14%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	23.55%	26.84%	3.47%
Australia	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Austria	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	73.88%	0.00%	0.00%	0.00%	26.12%
Bélgica	29.94%	0.07%	1.45%	11.38%	11.39%	3.04%	11.43%	6.15%	25.15%
Brasil	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	7.38%	0.00%	92.62%
Canadá	12.50%	7.83%	9.73%	0.30%	0.01%	5.09%	29.70%	29.54%	5.29%
Chile	1.14%	0.00%	0.07%	2.24%	0.00%	0.00%	3.64%	54.74%	38.17%
Colombia	0.00%	77.46%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	22.54%	0.00%
Corea del Sur	29.35%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	10.55%	7.68%	52.42%
Dinamarca	0.25%	0.44%	5.96%	5.51%	11.35%	0.00%	7.10%	9.79%	59.62%
Ecuador	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Egipto	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%
España	30.10%	16.30%	6.47%	2.81%	1.69%	0.41%	7.42%	19.45%	15.36%
Estados Unidos	40.02%	2.03%	0.66%	0.87%	4.81%	1.91%	5.48%	5.39%	41.84%
Finlandia	9.97%	1.63%	0.61%	4.38%	0.00%	0.00%	57.34%	0.01%	26.04%
Francia	11.07%	0.00%	1.42%	1.12%	1.40%	0.52%	2.69%	1.55%	80.24%
Holanda	17.85%	2.39%	14.15%	0.16%	0.65%	3.15%	42.12%	8.25%	11.28%
Irlanda	0.00%	0.00%	17.01%	0.00%	0.00%	0.00%	13.44%	50.71%	18.84%
Israel	9.30%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	90.70%	0.00%
Italia	54.50%	0.92%	2.31%	0.88%	0.61%	0.53%	15.68%	1.84%	22.73%
Japón	13.49%	0.70%	0.00%	1.76%	0.00%	0.00%	9.61%	44.23%	30.21%
Liechtenstein	0.00%	51.49%	5.44%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	43.07%
Luxemburgo	38.45%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	52.85%	0.00%	8.70%
México	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	68.04%	31.96%	0.00%
Noruega	10.18%	44.09%	17.45%	0.00%	1.89%	2.49%	9.25%	3.88%	10.77%
Nueva Zelandia	80.83%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.45%	17.72%
Polonia	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Portugal	68.32%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	12.06%	0.00%	19.62%
Reino Unido	25.13%	5.79%	19.23%	1.58%	2.60%	2.66%	8.44%	3.09%	31.47%
Republica Checa	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	69.82%	0.00%	30.18%
Singapur	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%
Suecia	13.97%	2.27%	23.77%	0.68%	0.23%	2.21%	12.14%	7.33%	37.40%
Suiza	22.12%	1.04%	2.04%	2.06%	0.50%	0.37%	29.09%	6.58%	36.19%
Unión Europea	43.65%	0.10%	6.61%	4.97%	4.10%	0.00%	14.32%	10.11%	16.14%
Total	34.91%	4.11%	3.46%	1.89%	2.00%	1.53%	11.20%	9.47%	31.43%

Fuente: APCI

3.2. Análisis temático a nivel regional

a. Total ejecutado por región

La información contenida en la base de datos de intervenciones de la cooperación permite un análisis geográfico desagregado. Si bien se cuenta con datos a escala de provincia, en esta sección se analizará

la distribución de la CINR a nivel de las regiones del país. El cuadro 57 muestra la distribución regional de la cooperación ejecutada en el año 2005 según tipo de fuente y ejecutor.

■ cuadro 57

Cooperación Internacional No Reembolsable según Región de destino (en dólares americanos)

Departamento	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Amazonas	5,999,831	5,010,990	988,841	3,940,230	2,059,601
Áncash	7,855,875	6,577,270	1,278,605	3,314,623	4,541,252
Apurímac	16,656,628	13,452,489	3,204,139	8,107,952	8,548,676
Arequipa	9,038,666	5,190,933	3,874,733	3,115,840	5,922,825
Ayacucho	35,974,095	32,410,183	3,563,911	17,314,099	18,659,996
Cajamarca	14,967,646	10,888,977	4,078,669	6,850,960	8,116,686
Callao	6,019,999	3,667,307	2,352,692	1,585,714	4,434,286
Cusco	39,346,234	27,693,462	11,652,772	14,018,173	25,328,062
Huancavelica	16,451,344	14,682,143	1,769,201	11,010,631	5,440,713
Huánuco	23,992,169	23,349,192	642,977	9,994,521	13,997,649
Ica	2,844,475	1,770,377	1,074,097	991,033	1,853,442
Junín	9,996,973	7,935,883	2,061,090	3,541,937	6,455,037
La Libertad	10,622,921	7,422,954	3,199,968	3,405,731	7,217,191
Lambayeque	8,571,236	5,754,412	2,816,824	3,950,399	4,620,837
Lima	44,430,717	32,348,321	12,082,396	15,490,237	28,940,480
Loreto	11,891,741	9,977,450	1,914,291	7,856,672	4,035,069
Madre de Dios	6,252,079	3,444,505	2,807,574	2,733,571	3,518,508
Moquegua	2,597,327	1,845,503	751,823	1,079,815	1,517,512
Pasco	3,154,218	2,497,887	656,331	1,799,020	1,355,198
Piura	15,446,035	12,274,770	3,171,265	9,214,834	6,231,200
Puno	10,655,509	5,783,585	4,871,923	2,962,667	7,692,841
San Martín	37,826,900	35,119,522	2,707,379	12,219,732	25,607,168
Tacna	834,087	425,814	408,273	202,591	631,496
Tumbes	5,215,159	5,137,108	78,051	4,217,701	997,458
Ucayali	6,673,125	4,573,108	2,099,952	2,150,445	4,522,680
Nivel Nacional	228,623,415	218,591,302	10,032,114	145,511,029	83,112,386
Total	581,938,403	497,825,512	84,112,891	296,580,158	285,358,246

Fuente: APCI

El análisis vertical de esta información indica cuáles fueron las regiones que concentraron los mayores volúmenes de la ayuda internacional ejecutada en el Perú. Así, como se puede apreciar en el cuadro 58, Lima fue el departamento con mayor volumen de ejecución de recursos (7.6%); le siguen muy cerca Cusco (6.8%), San Martín (6.5%) y Ayacucho (6.2%). En cambio, las regiones menos favorecidas por la ayuda internacional fueron Tacna (0.1%), Ica (0.5%) y Tumbes (0.9%). Es pertinente resaltar, como se verá más adelante, que estas regiones son justamente las que tienen menor población en situación de extrema pobreza.

Según el origen de los recursos, es interesante notar que la ayuda oficial privilegió la ejecución de sus

fondos en proyectos de alcance nacional, los cuales representaron el 44% del total de los montos ejecutados. La cooperación privada en cambio, concentró sus recursos en las regiones de Lima (14.4%), Cusco (13.9%) y a nivel nacional (11.9%). Por otro lado, Tacna, Pasco, Ica y Moquegua, las regiones con menor número de pobres del país, fueron los departamentos con la menor participación de los fondos tanto de origen oficial como de origen privado.

En lo que respecta a la ejecución de los recursos de la CINR a nivel regional se destaca que, de los fondos ejecutados por instituciones oficiales, el 49% se dirigió a proyectos de alcance nacional, mientras que, de lo ejecutado por instituciones privadas, sólo el 29% fue orientado a este tipo de proyectos. Esto

sugeriría que las fuentes cooperantes confiaron en la capacidad del Estado en la ejecución de proyectos

multirregionales, dada su organización e infraestructura de alcance nacional.

■ cuadro 58

Cooperación Internacional No Reembolsable Según Región de destino. Desglose vertical

Departamento	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Amazonas	1.0%	1.0%	1.2%	1.3%	0.7%
Áncash	1.3%	1.3%	1.5%	1.1%	1.6%
Apurímac	2.9%	2.7%	3.8%	2.7%	3.0%
Arequipa	1.6%	1.0%	4.6%	1.1%	2.1%
Ayacucho	6.2%	6.5%	4.2%	5.8%	6.5%
Cajamarca	2.6%	2.2%	4.8%	2.3%	2.8%
Callao	1.0%	0.7%	2.8%	0.5%	1.6%
Cusco	6.8%	5.6%	13.9%	4.7%	8.9%
Huancavelica	2.8%	2.9%	2.1%	3.7%	1.9%
Huánuco	4.1%	4.7%	0.8%	3.4%	4.9%
Ica	0.5%	0.4%	1.3%	0.3%	0.6%
Junín	1.7%	1.6%	2.5%	1.2%	2.3%
La Libertad	1.8%	1.5%	3.8%	1.1%	2.5%
Lambayeque	1.5%	1.2%	3.3%	1.3%	1.6%
Lima	7.6%	6.5%	14.4%	5.2%	10.1%
Loreto	2.0%	2.0%	2.3%	2.6%	1.4%
Madre de Dios	1.1%	0.7%	3.3%	0.9%	1.2%
Moquegua	0.4%	0.4%	0.9%	0.4%	0.5%
Pasco	0.5%	0.5%	0.8%	0.6%	0.5%
Piura	2.7%	2.5%	3.8%	3.1%	2.2%
Puno	1.8%	1.2%	5.8%	1.0%	2.7%
San Martín	6.5%	7.1%	3.2%	4.1%	9.0%
Tacna	0.1%	0.1%	0.5%	0.1%	0.2%
Tumbes	0.9%	1.0%	0.1%	1.4%	0.3%
Ucayali	1.1%	0.9%	2.5%	0.7%	1.6%
Nivel Nacional	39.3%	43.9%	11.9%	49.1%	29.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: APCI

El análisis horizontal de la ejecución de los flujos de la CINR a nivel regional, como se puede observar en el cuadro 59, permite apreciar la participación de los recursos tanto por el tipo de fuente cooperante, como por el tipo de entidad encargada de la ejecución de los proyectos dentro de cada región.

La preeminencia de los recursos de origen oficial respecto al total de la CINR ejecutada en el Perú se hace

evidente también a nivel regional. Las regiones con mayor proporción de ejecución de la CINR oficial fueron Tumbes (98.5%), Huánuco (97.4%) y San Martín (92.8%). En cambio, Puno, Madre de Dios y Arequipa mostraron una participación más equitativa de recursos oficiales y privados. En cuanto a los programas de alcance nacional, la participación de los recursos de origen oficial fue superior al 95%, es decir, una intervención casi exclusiva de este tipo de fuente.

Por el lado de los ejecutores, la proporción de entidades oficiales y privadas fue, en general, mucho más equitativa que en el caso de las fuentes. Sin embargo, en Huancavelica, Amazonas y Loreto las entidades oficiales ejecutaron una mayor proporción de la coope-

ración; mientras que en Tacna, Callao y Puno tuvieron mayor participación las entidades ejecutoras privadas. En cuanto a los programas de alcance nacional, estos fueron ejecutados en un 63.6% por entidades públicas y un 36.4%, por entidades privadas.

■ cuadro 59

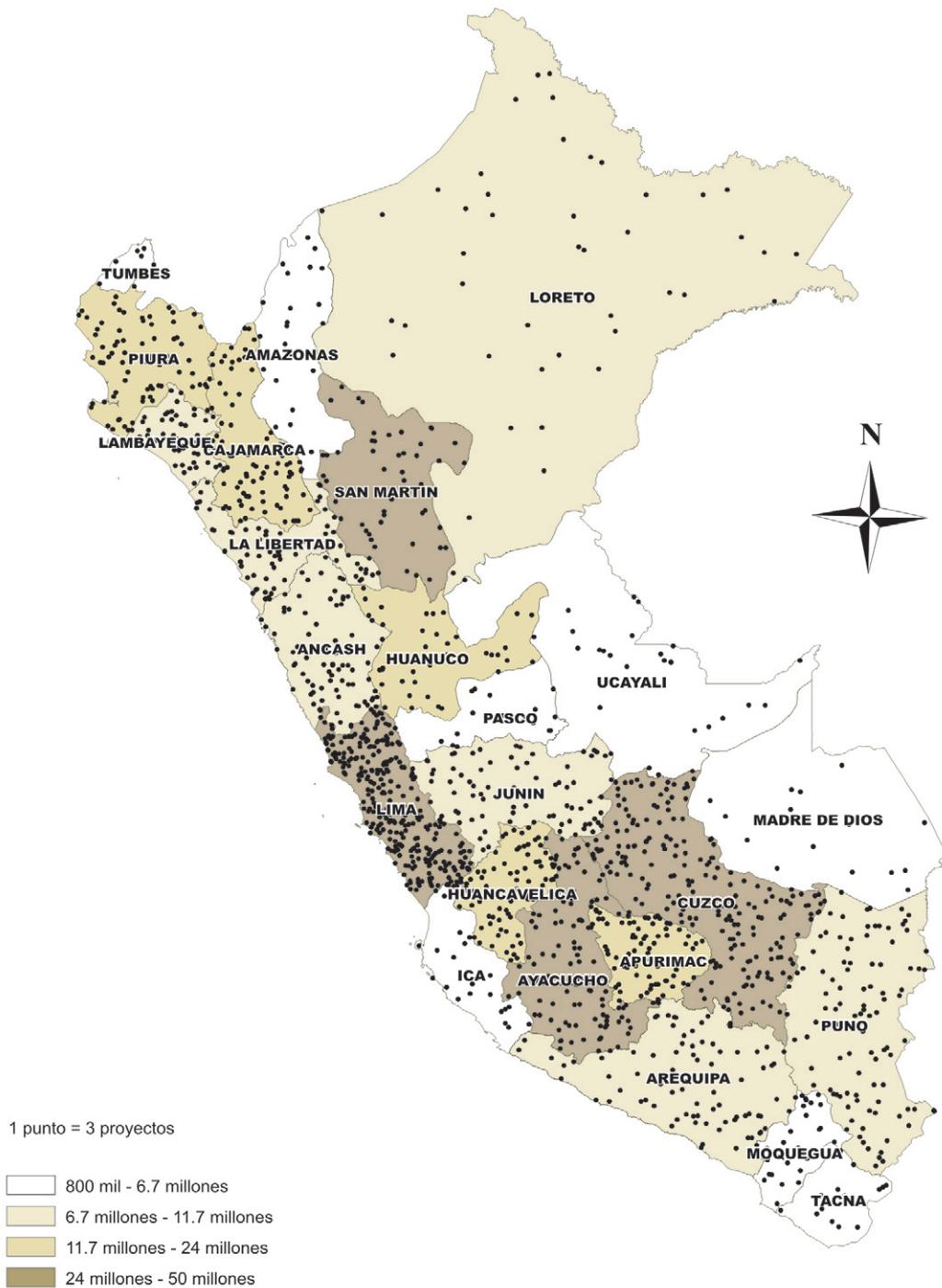
Cooperación Internacional No Reembolsable Según Región de destino. Desglose horizontal

Departamento	Total	Fuentes oficiales	Fuentes privadas	Ejecutores oficiales	Ejecutores privados
Amazonas	5,999,831	83.5%	16.5%	65.7%	34.3%
Áncash	7,855,875	83.7%	16.3%	42.2%	57.8%
Apurímac	16,656,628	80.8%	19.2%	48.7%	51.3%
Arequipa	9,038,666	57.4%	42.6%	34.5%	65.5%
Ayacucho	35,974,095	90.1%	9.9%	48.1%	51.9%
Cajamarca	14,967,646	72.8%	27.2%	45.8%	54.2%
Callao	6,019,999	60.9%	39.1%	26.3%	73.7%
Cusco	39,346,234	70.4%	29.6%	35.6%	64.4%
Huancavelica	16,451,344	89.2%	10.8%	66.9%	33.1%
Huánuco	23,992,169	97.4%	2.7%	41.7%	58.3%
Ica	2,844,475	62.2%	37.8%	34.8%	65.2%
Junín	9,996,973	79.4%	20.6%	35.4%	64.6%
La Libertad	10,622,921	69.9%	30.1%	32.1%	67.9%
Lambayeque	8,571,236	67.1%	32.9%	46.1%	53.9%
Lima	44,430,717	72.8%	27.2%	34.9%	65.1%
Loreto	11,891,741	83.9%	16.1%	66.1%	33.9%
Madre de Dios	6,252,079	55.1%	44.9%	43.7%	56.3%
Moquegua	2,597,327	71.1%	28.9%	41.6%	58.4%
Pasco	3,154,218	79.2%	20.9%	57.0%	43.0%
Piura	15,446,035	79.5%	20.5%	59.7%	40.3%
Puno	10,655,509	54.3%	45.7%	27.8%	72.2%
San Martín	37,826,900	92.8%	7.2%	32.3%	67.7%
Tacna	834,087	51.1%	48.9%	24.3%	75.7%
Tumbes	5,215,159	98.5%	1.5%	80.9%	19.1%
Ucayali	6,673,125	68.5%	31.5%	32.2%	67.8%
Nivel Nacional	228,623,415	95.6%	4.4%	63.6%	36.4%
Total	581,938,403	85.5%	14.5%	51.0%	49.0%

Fuente: APCI

Cooperación de ámbito regional y número de proyectos ejecutados durante el año 2005

Cifras en US\$



Fuente: APCI

Cooperación de ámbito regional y durante el año 2005 en términos per cápita

Cifras en US\$



Fuente: APCI

b. Cooperación y pobreza

Si bien es cierto que la economía mundial ha crecido más en los últimos cincuenta años que en toda la historia, no es menos cierto que la desigualdad es una de las características que mejor definen al mundo contemporáneo. Este fenómeno se traduce, sobre todo, en las grandes diferencias existentes entre los pueblos en el acceso a bienes y servicios básicos, y es consecuencia de los procesos económicos que, con diferentes resultados, se han experimentado en las últimas décadas.

Las cifras de personas que carecen de lo básico para

sobrevivir con un mínimo que garantice un nivel elemental de salud son altas, así por ejemplo: más de 1,200 millones de seres humanos no tienen acceso a agua potable; 1,000 millones carecen de vivienda adecuada; existen 840 millones de personas mal nutridas, de las cuales 200 millones son niños menores de cinco años, y 2,000 millones de personas padecen anemia por falta de hierro en su alimentación; 880 millones de personas no tienen acceso a servicios básicos de salud; y 2,000 millones de personas carecen de acceso a medicamentos esenciales. Para resumir, nada menos que el 52% de la población mundial vive en la pobreza.

b.1. Metodologías para la medición de la pobreza: extensión e intensidad.

Medir la pobreza, en tanto fenómeno complejo y multidimensional, es una tarea que requiere definir previamente qué aspecto de esta realidad se desea analizar y así elegir, en consecuencia, la metodología apropiada. Del aspecto de la pobreza que se precise estudiar dependerá el sistema a utilizar y de ésta los resultados obtenidos. Esta sección revisará las definiciones más difundidas del concepto pobreza así como los métodos más apropiados para medir cada uno de sus aspectos.

Adicionalmente, se presentan cuadros que grafican distintos matices de la pobreza en las regiones del Perú y la implicancia de estos resultados.

i. Definiciones de pobreza

En el siguiente cuadro se muestran las definiciones propuestas para el concepto pobreza por distintos organismos:

■ cuadro 60

Algunas definiciones de pobreza

Organismo	Definición propuesta
Banco Mundial	“...un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas”.
Comisión Económica para América Latina	“ La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos”.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	“...la privación en cuanto a tener una vida larga y saludable; poder acceder al conocimiento; alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación”.

Fuente: BM, CEPAL, PNUD.

En concordancia con estos conceptos, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en lo concerniente a “necesidad”, “nivel de vida” e “insuficiencia de recursos”.⁴⁸

ii. Medición de pobreza

Sea cual fuere el concepto elegido para analizar la pobreza, el proceso de medición contempla dos etapas: 1) la identificación de las personas que se considere pobres y 2) la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza. A continuación se describirá cada una de las etapas de medición y los procesos alternativos para cada una de ellas.

iii. Identificación

En la etapa de identificación, lo que se pretende es reconocer si una persona es pobre o no. Identificar a un pobre requiere comparar el bienestar de distintas personas para evaluar si alguna de ellas tiene un nivel menor a un mínimo establecido. Surge entonces la siguiente interrogante: ¿es posible estimar una aproximación del bienestar?

Para contestar las preguntas anteriores se debe aclarar primero que cada forma de medir la pobreza tiene implícito un indicador de bienestar y los resultados que se obtengan serán probablemente muy sensibles al indicador elegido.

Entre los indicadores usados como aproximaciones del bienestar se encuentran:

- **Ingreso o Gasto:** Estos indicadores de bienestar se relacionan con el concepto de pobreza como “nivel de vida”. Determinar cuál de los dos es superior dependerá del objetivo del análisis. Se usará el gasto cuando se considere que el consumo corriente refleja mejor la utilidad de la población; e ingreso, cuando se considere el nivel esperado de consumo futuro como un mejor indicador de la utilidad.
- **Indicadores nutricionales:** Este indicador de bienestar se usa cuando se supone que el nivel calórico de los miembros de un hogar refleja su calidad de vida. Sin embargo, la desnutrición es sólo un aspecto del “nivel de vida” y no un sinónimo de pobreza.
- **Necesidades básicas:** Este enfoque clasifica a los hogares como pobres si no logran cubrir alguna de sus necesidades en el ámbito de la alimentación, vestido, vivienda, salud, educación u otras; vale decir, el bienestar se relaciona directamente con la satisfacción ex-post de necesidades básicas.

Una vez elegido el indicador o indicadores de bienestar, estos pueden ser usados en dos grupos metodológicos que se caracterizan por medir la pobreza de manera directa o indirecta.

El método indirecto clasifica a una persona como no pobre cuando tiene la capacidad de adquirir una canasta básica,⁴⁹ es decir, cuando es capaz de alcanzar un nivel de

bienestar mínimo establecido. Entre las metodologías indirectas, la más usada es la de las líneas de pobreza (LP).

El método directo, en cambio, clasifica a un individuo como no pobre cuando efectivamente adquiere dicha canasta básica. La metodología de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es la más extendida de las metodologías directas. El Instituto Nacional de Es-

⁴⁸ Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. CEPAL (2001).

⁴⁹ Conjunto de bienes y servicios estimados esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de todos los miembros de la familia.

tadística (INEI) emplea esta metodología en la elaboración de mapas de pobreza⁵⁰ desde 1996.

Cabe señalar que una persona puede ser considera-

da pobre mediante el método directo y no pobre por el indirecto o viceversa. Para complementar ambas metodologías se ha clasificado la pobreza mediante la combinación de estos dos métodos:

■ cuadro 61

Combinación de resultados del método de líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas

LP/NBI	Hogares con NBI	Hogares sin NBI
Hogares pobres	Pobreza crónica	Pobreza reciente
Hogares no pobres	Pobreza inercial	Hogares integrados socialmente

Fuente: CEPAL.

En el cuadro anterior se muestra un posible uso combinado de las mencionadas aproximaciones metodológicas, derivado del cruce de los resultados de NBI y LP. Este cruce permite captar algunos rasgos descriptivos de la heterogeneidad de la pobreza. El cuadro está formado por una matriz que genera cuatro grupos de población. Así, bajo esta perspectiva se enriquece la información que ofrece el método LP, pues se incorpora al análisis información en materia de satisfacción de ciertas necesidades básicas de los hogares ubicados a ambos lados de la línea de pobreza.

iv. Agregación

Una vez identificadas las personas pobres y no

pobres, es necesario agregar esta información en un indicador de pobreza. Este indicador puede reflejar distintas características de la pobreza, tales como su extensión e intensidad, entre otras. La importancia de contar con un indicador es que permite verificar la efectividad de las políticas realizadas en la lucha contra la pobreza.

La agregación de la información supone usar como indicadores de bienestar al ingreso o al consumo mediante métodos indirectos. El siguiente cuadro muestra los indicadores que se emplean en el presente artículo como herramientas para sugerir una posible focalización según los objetivos o características de la intervención que se pretenda realizar.

⁵⁰ Los mapas de pobreza constituyen una herramienta de focalización indispensable de algunos programas sociales, en el afán de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y eficacia en su ejecución.

■ cuadro 62

Índices de la pobreza y sus respectivas fórmulas

Índice de la pobreza	Fórmula
<p>Índice de extensión o incidencia de la pobreza: Mide qué tan extendida es la pobreza y se calcula hallando la proporción de pobres dentro de una población</p>	$P_o = \frac{q}{n}$
<p>Índice de intensidad o brecha de la pobreza: Mide qué tan pobres son los pobres y se calcula hallando el promedio de lo que le falta a cada pobre para superar la línea de pobreza</p>	$I = \frac{\sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)}{q}$
<p>Índice de magnitud o brecha relativa de la pobreza: Mide qué tan pobres son los pobres y se calcula multiplicado el índice de intensidad de la pobreza por el índice de extensión. Corresponde al índice anterior pero con relación a la población total y no sólo a la población pobre.</p>	$P_i = \frac{\sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)}{n}$ $P_i = \frac{\sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)}{n} * \frac{q}{n} = I * P_o$
<p>Índice de brecha absoluta de la pobreza: Mide la pobreza de una región en cuanto a los recursos monetarios que requeriría para cubrir las necesidades básicas de todos los pobres de su población y se calcula multiplicando la población por el valor de la canasta básica y por el índice de magnitud de la pobreza.</p>	$PA_i = \sum_{i=1}^q (z - y_i) = P_i * z * n$

q = número de pobres. n = población total. z = línea de pobreza (valor de una canasta básica). y = ingreso de los pobres.

- **Índice de extensión de la pobreza:** Este indicador se calcula hallando el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza. En otros términos, este indicador halla la probabilidad de encontrar una persona pobre en una determinada zona geográfica. Es útil en el proceso de focalización de programas sociales con altos costos de filtración,⁵¹ pues al dirigir dichos programas hacia las regiones con un alto índice de extensión, crece la probabilidad de focalizar bien. Sin embargo, la limitación del indicador es que no capta la existencia de bolsones de pobreza, así, en una región con un bajo índice, puede existir un conglomerado de pobres relativamente significativo.

⁵¹ El costo de filtración se refiere al gasto incurrido por incluir en un determinado programa o proyecto a una persona que no forma parte del público objetivo.

- **Índice de intensidad de la pobreza:** Este indicador busca medir la intensidad de la pobreza, es decir, qué tan pobres son los pobres. Se halla calculando el promedio de lo que les falta a los pobres para cubrir la línea de pobreza. En este sentido, el uso de este indicador en la focalización de programas de alivio de la pobreza permite dirigir los recursos hacia las regiones con una mayor intensidad de pobreza y atender así las zonas donde se ubican los pobres más pobres. Una limitante de este indicador es que ante el “ascenso” de un pobre hacia la categoría de “no pobre”, el índice tenderá a señalar un incremento en el nivel promedio de la pobreza de los que permanecen en la categoría de pobres. Esta es una situación contraria a lo que cabría esperar, puesto que si uno de los pobres mejora su situación y ninguno la empeora, el indicador de pobreza debería reducirse. Este indicador, por lo tanto, se focaliza en el grupo de pobres y no necesariamente captura de modo apropiado la dinámica intergrupala.
- **Índice de magnitud de la pobreza:** Este indicador se calcula multiplicando la extensión de la pobreza por su intensidad. La limitación descrita en el párrafo anterior es superada en este caso pues se focaliza en el total de la población (no solamente la población pobre). Así, si un individuo pasa de la categoría “pobre” a la categoría “no pobre”, este índice efectivamente mostrará una reducción en la pobreza.
- **Índice de brecha absoluta de la pobreza:** Este indicador es construido multiplicando el índice de magnitud de la pobreza por la población que conforma la unidad geográfica analizada y por el valor de la canasta básica. Este cálculo arroja una aproximación de cuántos recursos le faltan a una zona geográfica para cubrir o resolver el problema de pobreza en su totalidad.

v. Situación de la pobreza a nivel regional

La combinación en un solo gráfico de las dimensiones de la pobreza antes señaladas, como se muestra en el cuadro 63 y el cuadro 64, permite visualizar de manera más completa la problemática y verificar con mayor claridad la situación de la pobreza en cada una de las regiones. El cuadro 63 y el cuadro 64 han sido elaborados con la finalidad de comprender mejor las distintas dimensiones de la pobreza a nivel de las regiones del Perú.

En los cuadros mencionados se muestran los indicadores de pobreza para las distintas regiones del Perú, para un nivel de pobreza moderado, el primero, y extremo, el segundo. Por un lado, el eje horizontal representa la extensión de la pobreza, es decir, el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza. Por otro lado, el tamaño de los círculos refleja la brecha relativa de la pobreza o, en otras palabras, la proporción promedio de la canasta

básica de un pobre que se encuentra desatendida. Por último, el eje vertical mide la brecha total de la pobreza para cada uno de los departamentos, es decir, lo que le falta al departamento para cubrir la totalidad de canastas básicas de los pobres.

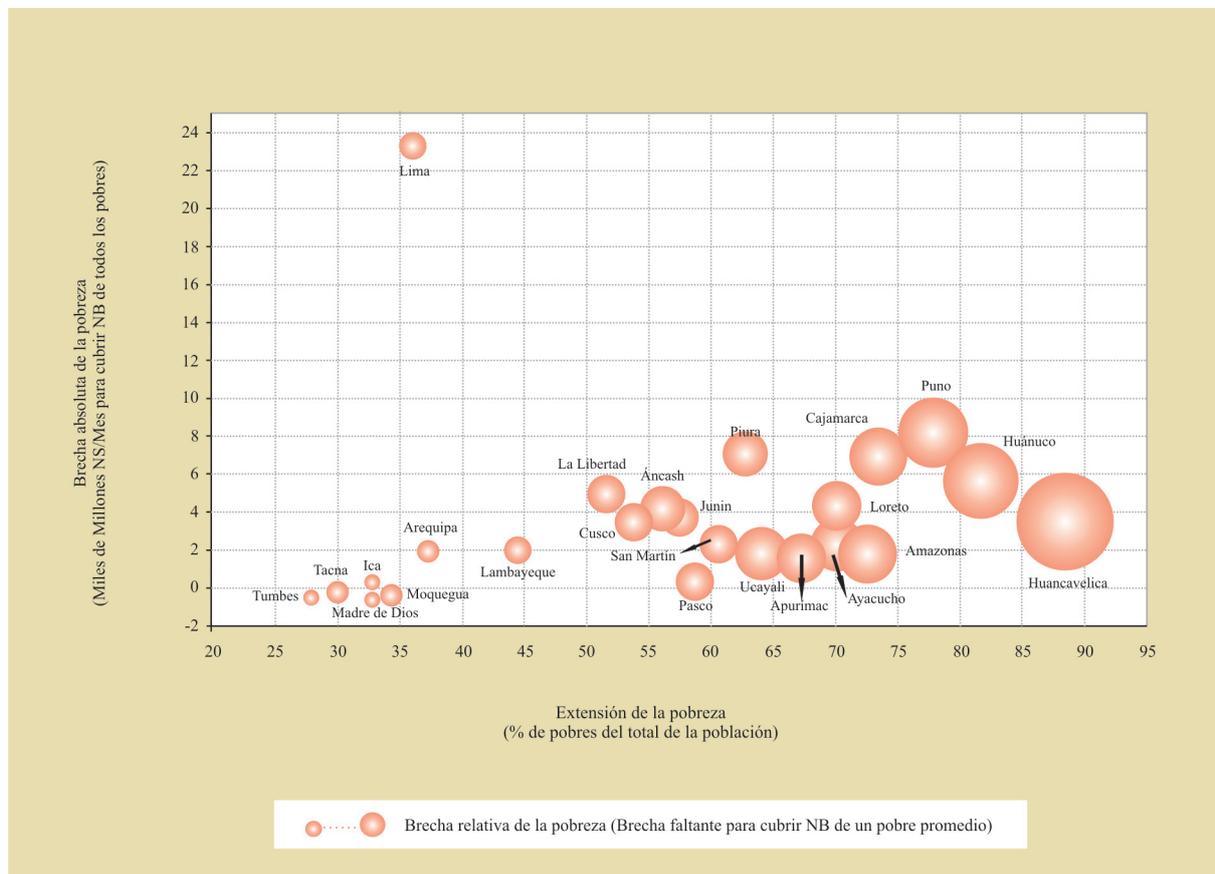
En el cuadro 63 se destaca la presencia de tres conglomerados de departamentos que comparten similares niveles para los tres indicadores representados. El primer conglomerado, ubicado en la esquina inferior izquierda del cuadro, se caracteriza por presentar bajos niveles de extensión, intensidad y brecha absoluta de la pobreza. El segundo conglomerado está situado en el centro del cuadro y sus indicadores son relativamente medios. El tercer conglomerado, en la parte superior derecha, presenta en cambio indicadores altos. Sin embargo, el departamento de Lima es una excepción en este caso, con una baja extensión y baja intensidad, pero una brecha absoluta elevada y muy por encima del promedio del resto de departamentos.

A la luz de las definiciones dadas y siguiendo la información provista en el cuadro, se puede deducir que proyectos sociales con altos costos de filtración deberían ser dirigidos hacia las regiones de Huancavelica, Huánuco, Puno y Cajamarca, donde la extensión de la pobreza es más alta (es decir, hay una mayor proporción de pobres). Por otro lado, si se buscara aliviar la pobreza más extrema, es decir, atender a los más pobres, los recursos deberían ser destina-

dos siguiendo el indicador de intensidad, guiándose hacia Huancavelica, Huánuco, Puno, Cajamarca y Amazonas. Por último, la brecha absoluta de la pobreza es un indicador que podría guiar la asignación de recursos totales. Así, el presupuesto dirigido a temas sociales podría prorratearse siguiendo la ubicación relativa que ocupa cada departamento en el eje vertical, en este caso Lima, Puno, Cajamarca y Huánuco tendrían prioridad.

■ cuadro 63

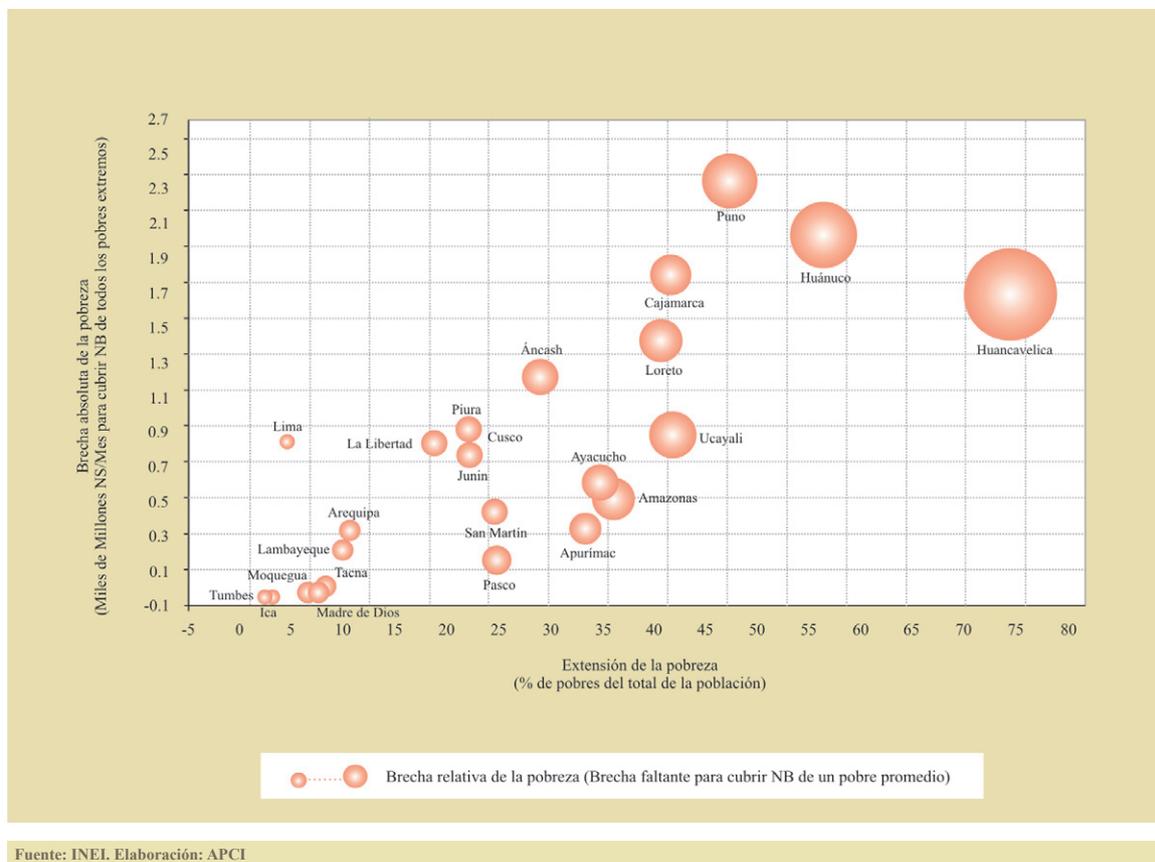
Extensión vs. Intensidad vs. brecha total de pobreza (2004)



Fuente: INEI. Elaboración: APCI

■ cuadro 64

Extensión vs. Intensidad vs. brecha total de pobreza extrema (2004)



Fuente: INEI. Elaboración: APCI

En el cuadro 64 se representan las mismas tres dimensiones de la pobreza que en el cuadro anterior, pero en este caso para un nivel de pobreza extrema. Para este nivel también se puede apreciar la presencia de tres grupos de departamentos con niveles similares para la extensión, intensidad y brecha de la pobreza. El primer grupo, en el extremo inferior izquierdo, tiene una dispersión menor que los otros dos, con sus integrantes muy cercanos unos de otros. El segundo grupo, ubicado en el medio del gráfico, presenta una mayor dispersión. El grupo tres, por su parte, tiene pocos integrantes y es Huancavelica el que más se distancia de la media

grupal. Por su parte, Lima muestra valores bajos en extensión y brecha relativa, pero una brecha absoluta cerca del promedio del resto de departamentos. Cabe destacar que la brecha absoluta de Lima para pobreza extrema es considerablemente menor que su brecha absoluta para pobreza total.

Los departamentos con mayor extensión e intensidad de la pobreza extrema, en orden descendente, fueron Huancavelica, Huánuco, Puno y Ucayali. Por su parte, aquellos con un mayor nivel de brecha absoluta fueron Puno, Huánuco, Cajamarca y Huancavelica.

b.2. Cooperación ejecutada por región en proyectos del ODE 1: Red de protección social

En el cuadro 65, a continuación, se muestra la distribución de la porción de CINR de alcance subnacional cuyo objetivo fue desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación

de riesgo. La finalidad central de este objetivo es el alivio de la pobreza y la pobreza extrema. La cooperación regional dirigida hacia el mencionado objetivo en el 2005 bordeó los 25 millones de dólares.

En el cuadro 65 se destaca que Lima fue la región que más ayuda recibió para el tema de alivio de la pobreza, con 27.65% del monto total. En segundo lugar, pero con un porcentaje mucho menor, se ubicó Ayacucho,

con el 10.05% del total. La brecha entre el primer receptor de CINR y el segundo podría explicarse por la diferencia poblacional entre ambas regiones.

■ cuadro 65

Monto ejecutado por el ODE 1 según región (desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo)

Departamento	Monto Ejecutado 2005 (US\$)	%
Amazonas	734,320	2.95%
Áncash	836,459	3.37%
Apurímac	2,473,878	9.95%
Arequipa	455,502	1.83%
Ayacucho	2,496,739	10.05%
Cajamarca	1,761,379	7.09%
Cusco	1,655,019	6.66%
Huancavelica	1,801,444	7.25%
Huánuco	355,527	1.43%
Ica	365,527	1.47%
Junín	652,134	2.62%
La Libertad	497,872	2.00%
Lambayeque	152,925	0.62%
Lima	6,872,728	27.65%
Loreto	1,106,644	4.45%
Madre de Dios	16,727	0.07%
Moquegua	275,549	1.11%
Pasco	363,986	1.46%
Piura	373,131	1.50%
Puno	871,284	3.51%
San Martín	104,136	0.42%
Tacna	113,137	0.46%
Tumbes	3,717	0.01%
Ucayali	515,664	2.07%
Total	24,854,911	100%

Fuente: APCI

b.3. Cooperación en términos por pobre y pobre extremo a nivel regional

A nivel nacional se estima que durante el año 2005 la CINR ejecutó 41 dólares por cada pobre y 104 dólares por cada pobre extremo en proyectos de escala nacional o regional. Sin embargo, para analizar estas cifras en un contexto de focalización regional, en esta sección se tomarán en cuenta únicamente los proyectos que declararon tener un ámbito regional (es decir, excluyendo las intervenciones de nivel nacional). En tal

sentido, el cuadro 68 presenta una visión desagregada de la CINR ejecutada en el 2005 con respecto al número de pobres y pobres extremos a escala regional. Cabe recordar que este ratio por pobre debe considerarse una herramienta de reexpresión para efectuar comparaciones más equilibradas y no como un indicio de que la ayuda esté efectivamente focalizada en los más pobres o llegue a todos ellos.

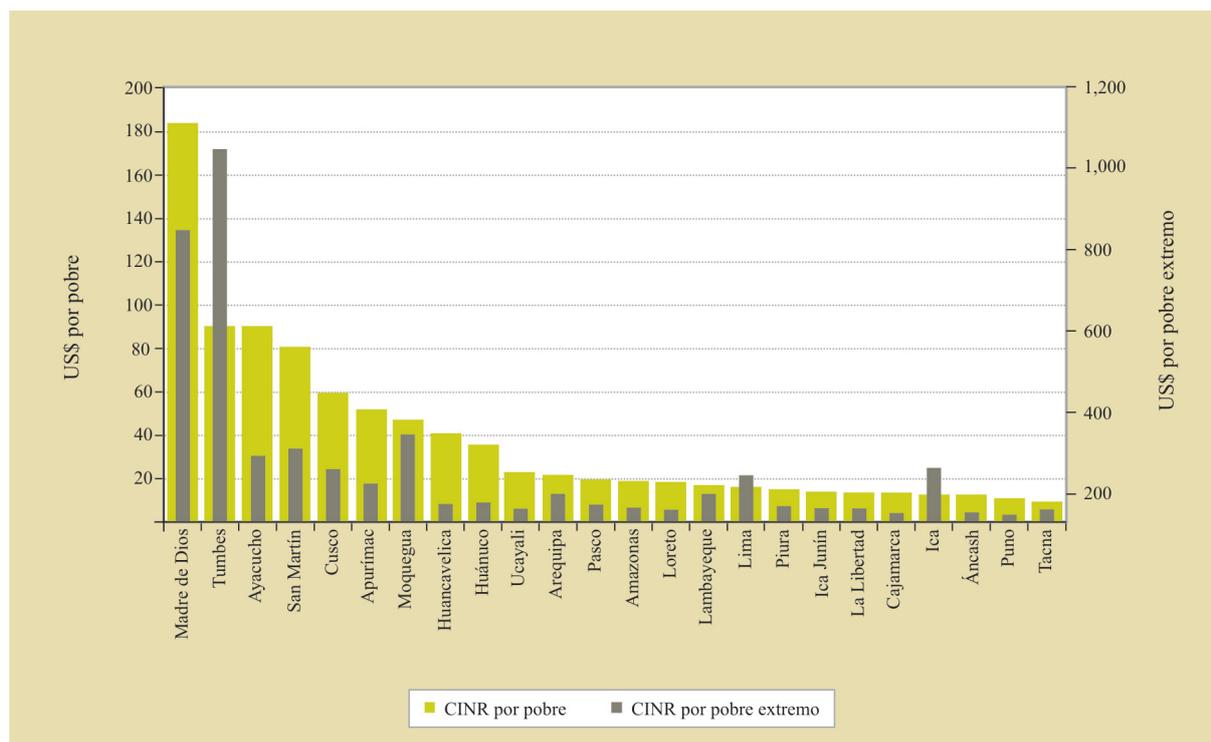
Como puede apreciarse, el departamento que recibió más cooperación en términos por pobre fue Madre de Dios (184 dólares), seguido por Tumbes y Ayacucho (90 dólares). Este cuadro permite apreciar con mayor claridad el efecto de las diferencias poblacionales en la distribución relativa de la cooperación. Así, la región de Lima, que anteriormente destacó como principal destino de la CINR, ocupa el lugar 16 en términos de la cooperación que recibe por cada uno de sus pobres (16 dólares).

En cuanto a la cooperación ejecutada por pobre extremo, encabeza la lista la región de Tumbes, que recibió

1,029 dólares por cada pobre extremo. En segundo y tercer lugar se encuentran Madre de Dios (805 dólares) y Moquegua (240 dólares). Además, esta información sugiere que las fuentes cooperantes toman en cuenta consideraciones adicionales al número de pobres para sustentar la distribución regional de sus recursos. Si la pobreza fuera el principal criterio de asignación de recursos, se ejecutaría un monto similar por pobre o por pobre extremo a nivel de las distintas regiones y provincias. En contraste con esta visión, durante el año 2005, las regiones que más y menos recursos por pobre recibieron respectivamente exhibieron una brecha de veinte a uno.

■ cuadro 66

Cooperación Internacional No Reembolsable por pobre y por pobre extremo según región (en dólares americanos)



Fuente: APCI, INEI

b.4. Cooperación versus pobreza a nivel regional

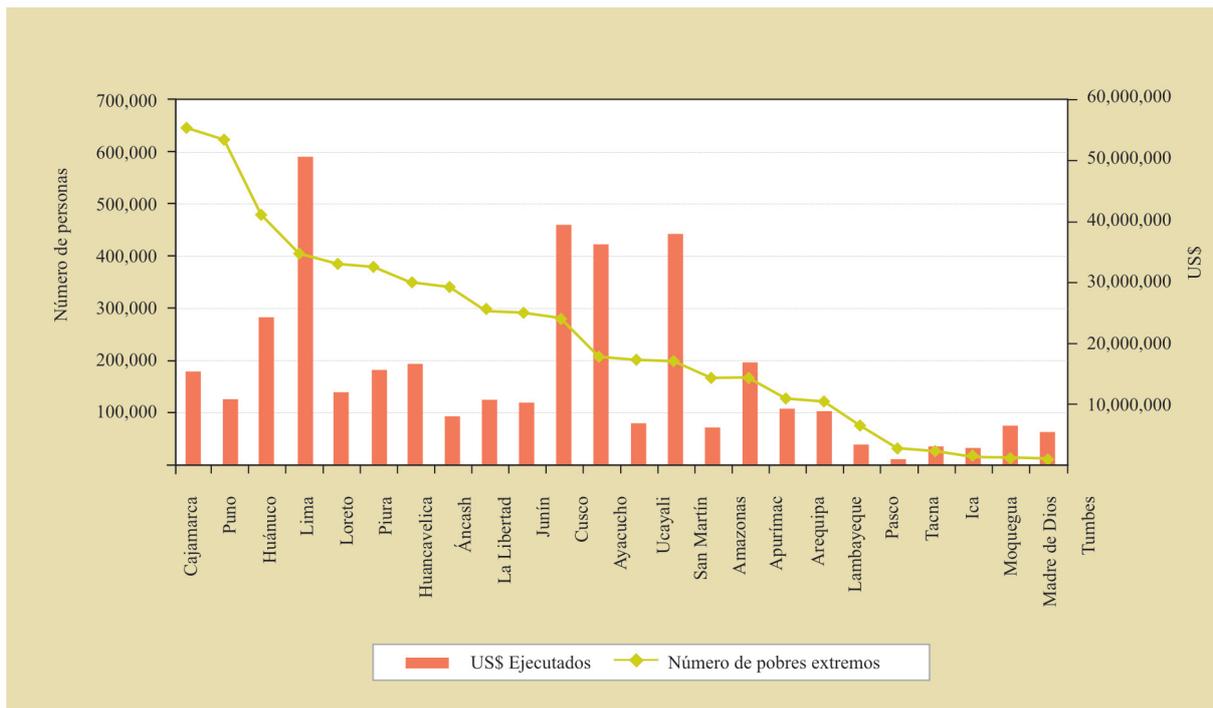
Los cuadros presentados a continuación permiten visualizar la relación entre el número de pobres y la cooperación. Una distribución de la CINR basada en el número de pobres o pobres extremos se reflejaría en la correlación perfecta entre estas dos variables.

El siguiente cuadro muestra que la alineación del monto ejecutado por región en el 2005 con el número de pobres extremos es baja. Así, Cajamarca, región donde habita la mayor cantidad de pobres extremos, fue el noveno receptor de la CINR. Por otro lado, Lima,

primer receptor de cooperación, es tan sólo la cuarta región con mayor cantidad de pobres extremos. Se destaca en el cuadro la presencia de regiones que reciben mucho menos cooperación de la que les

correspondería si el criterio de asignación fuera el número de pobres extremos, entre ellas se encuentran Puno, Loreto, Piura, Huancavelica, Áncash, La Libertad y Junín.

■ cuadro 67
Cooperación Internacional No Reembolsable y pobreza extrema (2005)



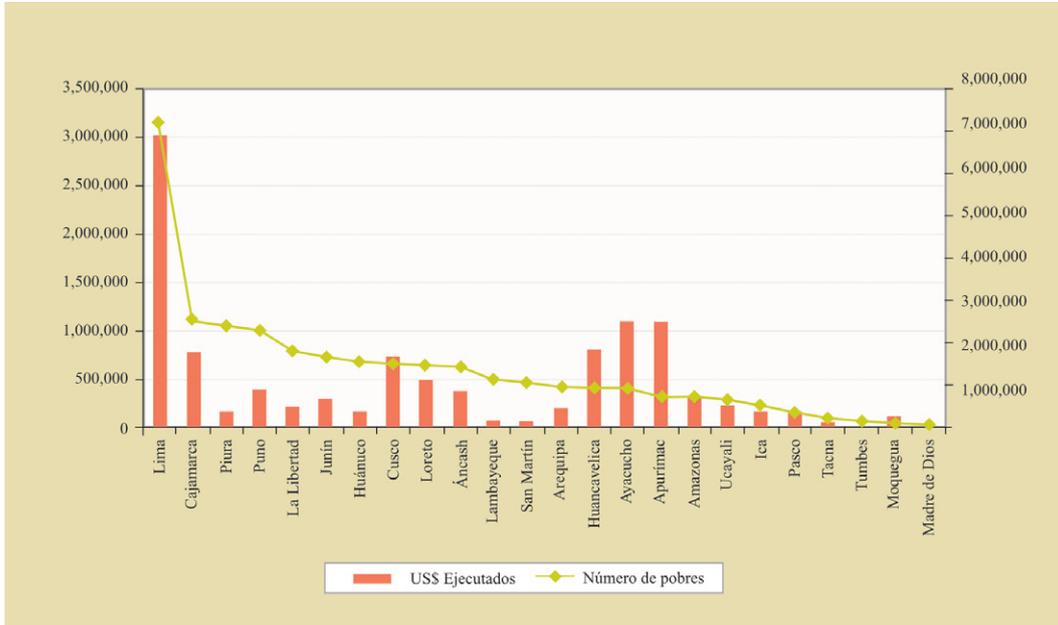
Fuente: APCI, INEI

Si bien las cifras anteriores muestran una baja correlación entre la cooperación y el número de pobres extremos, este resultado puede estar distorsionado por el efecto de incluir proyectos de la cooperación que no tenían como objetivo directo la reducción de la pobreza y que, por lo tanto, no debían estar alineados necesariamente con los indicadores de pobreza regionales. El siguiente cuadro relaciona la cooperación destinada exclusivamente al objetivo de reducir y aliviar la pobreza y el número de pobres para cada

región del país. Se aprecia en este cuadro que los recursos cuyo objetivo es la reducción de la pobreza están mejor alineados con los respectivos indicadores regionales. Sin embargo, aun se puede apreciar que algunas regiones recibieron menos de lo que les correspondería por el número de pobres que habitan en ellas. El cuadro también destaca que Lima, efectivamente, debería recibir más cooperación, pues el número de pobres que posee es ampliamente mayor que el del resto de regiones.

cuadro 68

Cooperación Internacional No Reembolsable dirigida al ODE 1 y pobreza (2005)



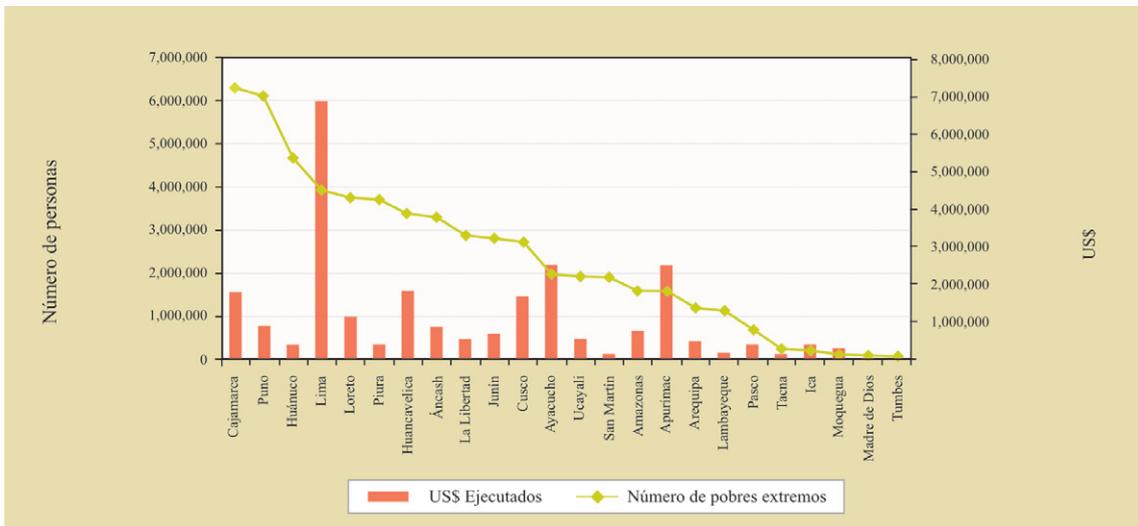
Fuente: APCI, INEI

Un criterio alternativo para visualizar la correlación entre la cooperación internacional y la pobreza es enfocándola en términos de relación entre la cooperación dirigida exclusivamente al alivio de la pobreza (ODE 1) y los niveles regionales de pobreza extrema. Así, el cuadro mostrado a continuación destaca la poca

alineación entre el número de pobres extremos y la cooperación dirigida a este tema. De la comparación del mencionado cuadro con el anterior, se puede inferir que existe una tendencia a orientar los fondos de la cooperación por el número de pobres más que por el de los pobres extremos.

cuadro 69

Cooperación Internacional No Reembolsable dirigida al ODE 1 y pobreza extrema (2005)



Fuente: APCI, INEI

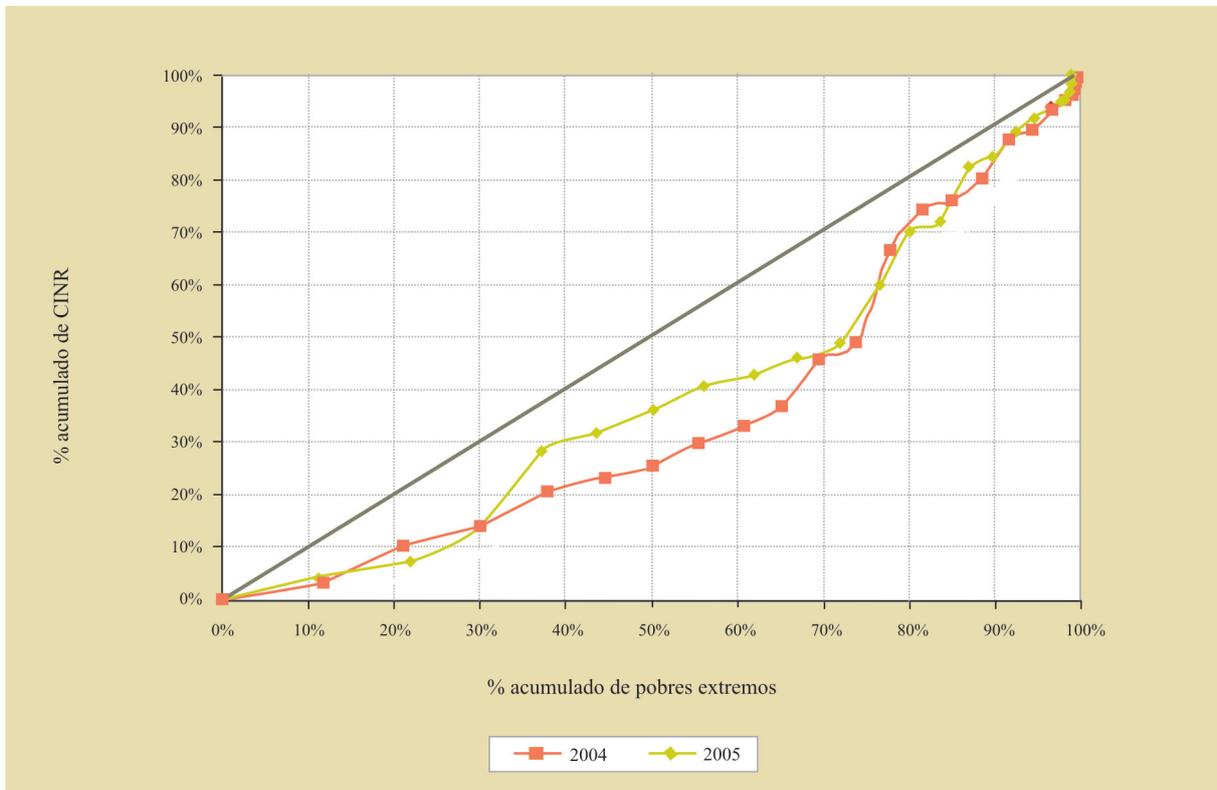
b.5. Acumulado de CINR según nivel acumulado de pobreza extrema

Los cuadros presentados a continuación grafican, mediante la curva de Lorenz,⁵² el porcentaje de la cooperación que está siendo asignado para cada nivel de pobreza. La línea de 45 grados representa una alineación perfecta, en este caso, una asignación óptima de los recursos de la cooperación con respecto al nivel de pobreza.

La curva de Lorenz en el siguiente cuadro relaciona el nivel de cooperación con cada nivel de pobreza para los años 2004 y 2005. Como se puede apreciar, en el año 2004 las regiones que acumularon el 37% del total de pobres extremos recibieron el 20% de la CINR, mientras que para ese mismo nivel acumulado de pobreza extrema en el 2005 la cooperación recibida aumentó al 30%.

■ cuadro 70

Porcentaje acumulado del total de CINR según nivel acumulado de pobreza extrema (2005)



Fuente: APCI, INEI

Los datos anteriores sugieren que la distribución de la CINR en el 2005 fue ligeramente más cercana a la curva de 45 grados que la del 2004; sin embargo, la mínima diferencia impide concluir que la asignación de recursos haya mejorado significativamente entre estos dos años.

El cuadro siguiente muestra el coeficiente de Gini⁵³ para cada una de las curvas de Lorenz equivalente a los años 2004 y 2005. El menor coeficiente calculado para el año 2005 sugiere que los recursos de la CINR fueron distribuidos entre las regiones de manera más

⁵² La curva de Lorenz es un gráfico frecuentemente utilizado para representar la distribución relativa de una variable en un dominio determinado.

equitativa con relación a los niveles de pobreza extrema.

El siguiente cuadro presenta la curva de Lorenz, relacionando el nivel de cooperación para cada nivel de

■ cuadro 71

Coefficiente de GINI para los años 2004 y 2005 (variables: CNIR y pobreza extrema)

Año	Coefficiente de Gini
2004	0.3
2005	0.24

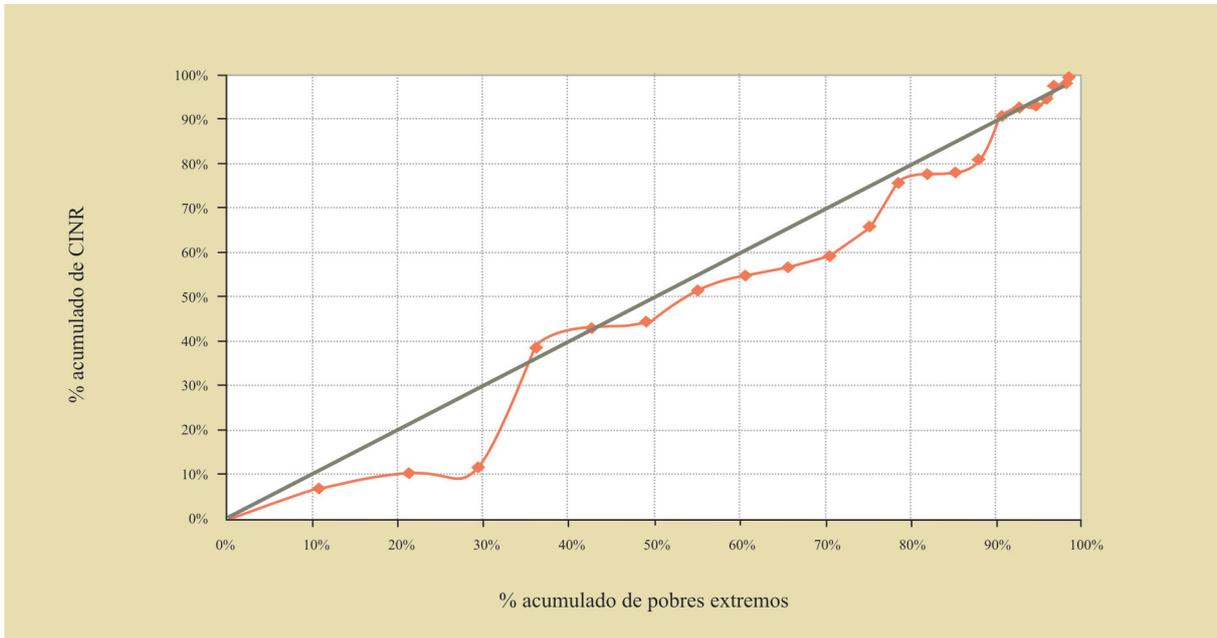
Fuente: APCI, INEL. Elaboración: APCI

pobreza para los años 2004 y 2005. Se puede apreciar que en el año 2004 las regiones que acumularon el 37% del total de pobres extremos recibieron el 20%

de la CINR, mientras para ese mismo nivel acumulado de pobreza extrema se destinó en el 2005 el 30% de la cooperación.

■ cuadro 72

Porcentaje acumulado de CNIR dirigida al ODE 1 según nivel acumulado de pobreza extrema (2005)



Fuente: APCI, INEL.

⁵³ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno).

b.6. Cooperación según nivel discreto de pobreza

El cuadro 73 se muestra la distribución de la cooperación según los distintos tipos de pobreza. Se puede apreciar que en las regiones con clasificación de pobreza alta se ejecutó en el 2005 alrededor del 45%

del total. Mientras que en aquellas con pobreza generalizada y media se ejecutó el 35% y 20% respectivamente. Esta distribución, aparentemente lógica, debe ser analizada teniendo en cuenta variables demográficas.

■ cuadro 73

Montos 2005 de la CINR según tipo de pobreza

Tipo de Pobreza	Monto 2005 (US\$)	%
Alta	157,637,338	45%
Generalizada	124,697,221	35%
Media	70,980,429	20%
Total general	353,314,988	100%

Fuente: APCI

b.7. Ejecución por fuente según nivel de pobreza

El cuadro 74 muestra los recursos de CINR por cada país fuente según el tipo de pobreza al que fueron dirigidos. El cuadro 75 desglosa dicha cooperación en forma horizontal para distinguir mejor hacia qué tipo de regiones dirigió sus fondos cada país cooperante. Se puede apreciar que Estados Unidos destinó más del 50% de sus fondos a regiones con un nivel de pobreza alto. Por otra parte, España, segundo país

en importancia según el volumen de su cooperación, destinó el 38% de sus fondos a este tipo de regiones. Se destaca también el hecho de que Japón, octavo país con mayor cooperación, destinó el 45% de sus fondos a las regiones con pobreza media, versus 35% a las de pobreza alta. Los otros principales siguieron la tendencia general, priorizando a las regiones con pobreza alta.

■ cuadro 74

Cooperación Internacional No Reembolsable por país fuente por tipo de pobreza

País	Alta	Generalizada	Media
Alemania	13,426,073	6,587,892	6,238,806
Argentina	-	-	5,100
Australia	-	-	216,746
Austria	108,282	-	-
Bélgica	3,090,471	7,438,883	1,237,574
Brasil	7,700	-	-
Canadá	4,351,751	1,736,091	2,416,325
Chile	8,100	-	9,192
Colombia	-	-	-
Corea del Sur	396,181	700,000	171,654
Dinamarca	445,937	208,725	190,294
Ecuador	-	-	768
Egipto	-	-	-
España	17,844,817	13,858,147	14,958,259

País	Alta	Generalizada	Media
Estados Unidos	62,565,062	45,261,044	7,224,713
Finlandia	1,972,410	879,138	9,492
Francia	4,312,156	822,583	490,340
Holanda	2,563,385	1,393,936	2,668,266
Irlanda	8,932	44,757	-
Israel	12,000	-	-
Italia	9,499,542	3,515,708	4,382,248
Japón	2,438,918	1,335,040	3,106,158
Liechtenstein	205,681	146,992	362,037
Luxemburgo	1,304,421	-	165,393
México	-	-	-
Noruega	367,509	366,633	573,998
Nueva Zelandia	17,729	107,264	13,114
Organismo Internacional	9,203,458	13,220,121	12,260,220
Polonia	-	-	2,400
Portugal	-	64,818	-
Reino Unido	1,809,205	1,855,451	1,007,912
Republica Checa	131,000	35,000	-
Singapur	-	-	-
Suecia	1,178,092	917,929	1,420,935
Suiza	4,810,469	3,543,718	3,214,189
Unión Europea	15,558,058	20,657,350	8,634,294
TOTAL	157,637,338	124,697,221	70,980,429

Fuente: APCI

cuadro 75

Cooperación Internacional No Reembolsable por país fuente por tipo de pobreza. Desglose horizontal

País	Alta	Generalizada	Media
Alemania	51%	25%	24%
Argentina	-	-	100%
Australia	-	-	100%
Austria	100%	-	-
Bélgica	26%	63%	11%
Brasil	100%	-	-
Canadá	51%	20%	28%
Chile	47%	-	53%
Colombia	-	-	-
Corea del Sur	31%	55%	14%
Dinamarca	53%	25%	23%
Ecuador	-	-	100%
Egipto	-	-	-
España	38%	30%	32%
Estados Unidos	54%	39%	6%
Finlandia	69%	31%	0%
Francia	77%	15%	9%
Holanda	39%	21%	40%

País	Alta	Generalizada	Media
Irlanda	17%	83%	-
Israel	100%	-	-
Italia	55%	20%	25%
Japón	35%	19%	45%
Liechtenstein	29%	21%	51%
Luxemburgo	89%	-	11%
México	-	-	-
Noruega	28%	28%	44%
Nueva Zelandia	13%	78%	9%
Organismo Internacional	27%	38%	35%
Polonia	-	-	100%
Portugal	-	100%	-
Reino Unido	39%	40%	22%
Republica Checa	79%	21%	-
Singapur	-	-	-
Suecia	33%	26%	40%
Suiza	42%	31%	28%
Unión Europea	35%	46%	19%
TOTAL	45%	35%	20%

Fuente: APCI

b.8. Correlación entre el índice de incidencia de la pobreza y la cooperación ejecutada en el año 2005

En esta sección, tal como se grafica en el cuadro 76, se muestra la correlación existente entre la incidencia de la pobreza (la proporción de pobres con respecto al total de la población por región) y el monto ejecutado de la CINR en el 2005 para cada región del país. Este cuadro podría entenderse como un indicador de cómo es explicada la distribución de la cooperación según la incidencia de la pobreza regional. El nivel de ajuste⁵⁴ entre las dos variables reseñadas (incidencia de la pobreza y el total de CINR) indica que dicha distribución sólo es explicada en un 4.6% por la incidencia de la pobreza. Esto último sugeriría que otros indicadores distintos a la pobreza son tomados en cuenta con mucho peso por las fuentes cooperantes para asignar los fondos de CINR entre las regiones.

Se destaca también la presencia de regiones muy ale-

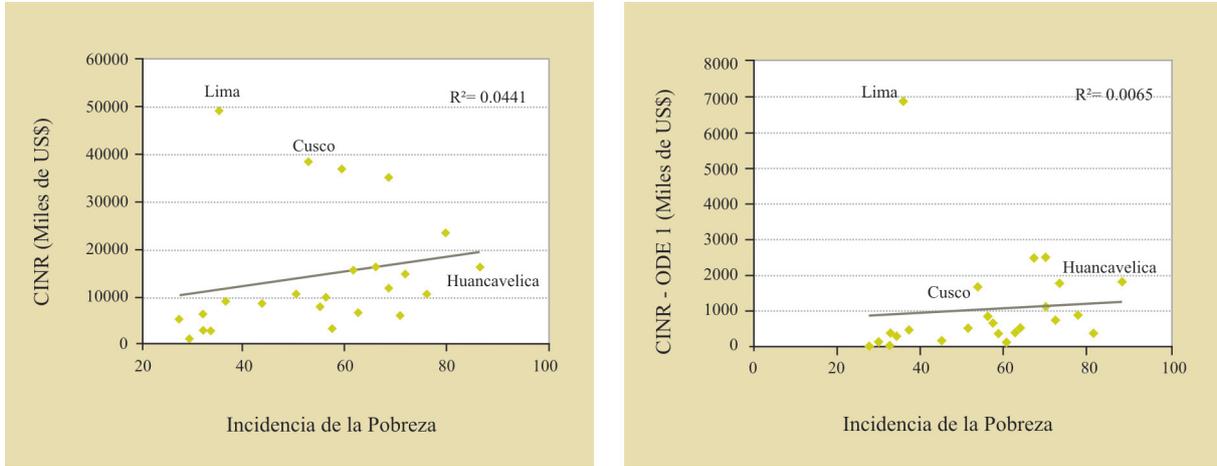
jadas del promedio, las que se pueden apreciar empleando como referencia la línea de tendencia central. Un ejemplo es Lima, que para el nivel de incidencia de la pobreza que muestra debería recibir alrededor de un quinto de lo que actualmente recibe. Por otro lado, Huancavelica, región con más incidencia de la pobreza, recibe menos de lo debería. Sin embargo, es pertinente resaltar que el indicador de incidencia de la pobreza no recoge el efecto poblacional que, como se mostró anteriormente, tampoco explica la distribución de los recursos en su totalidad.

El segundo cuadro muestra la relación entre la incidencia de la pobreza y el monto de la CINR cuyo objetivo es combatir la pobreza. El nivel de ajuste es inferior que en el primer cuadro y no hay una relación clara entre las dos variables.

⁵⁴ El nivel de ajuste entre dos variables se refleja en el R^2 , este último puede fluctuar entre -1 y 1.

■ cuadro 76

Correlación entre la incidencia de la pobreza y la CINR a nivel nacional



Fuente: APCI

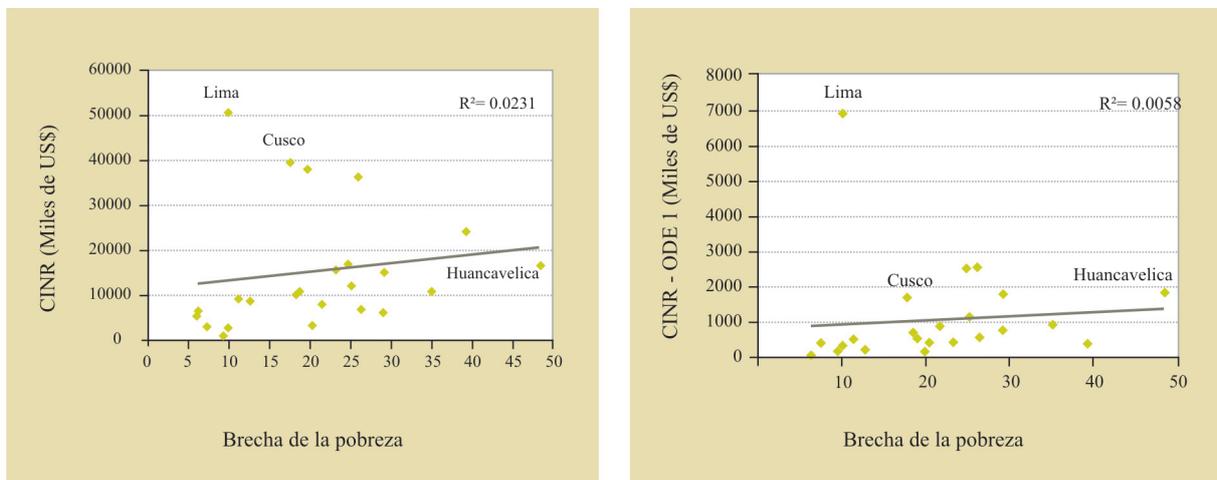
b.9. Correlación entre la brecha de la pobreza y la cooperación 2005

Otro indicador importante al asignar los recursos es el de brecha de la pobreza. Este coeficiente, como se mencionó anteriormente, refleja la intensidad de la pobreza, es decir, qué tan pobres son los pobres. La correlación entre la CINR y dicho indicador se presenta en el cuadro 77. Ambos gráficos presentan un bajo nivel de ajuste, lo que sugeriría que este indicador es aún menos relevante que el indicador de inten-

sidad al momento de asignar los fondos. En el primer cuadro, lo mismo que en los anteriores, se puede apreciar la presencia de regiones muy alejadas de la tendencia general. Por otro lado, el segundo cuadro, en el que se relaciona la cooperación dirigida al alivio de la pobreza y la brecha de la pobreza, no muestra una relación clara entre las variables analizadas.

■ cuadro 77

Correlación entre la brecha de la pobreza y la CINR a nivel Nacional



Fuente: APCI

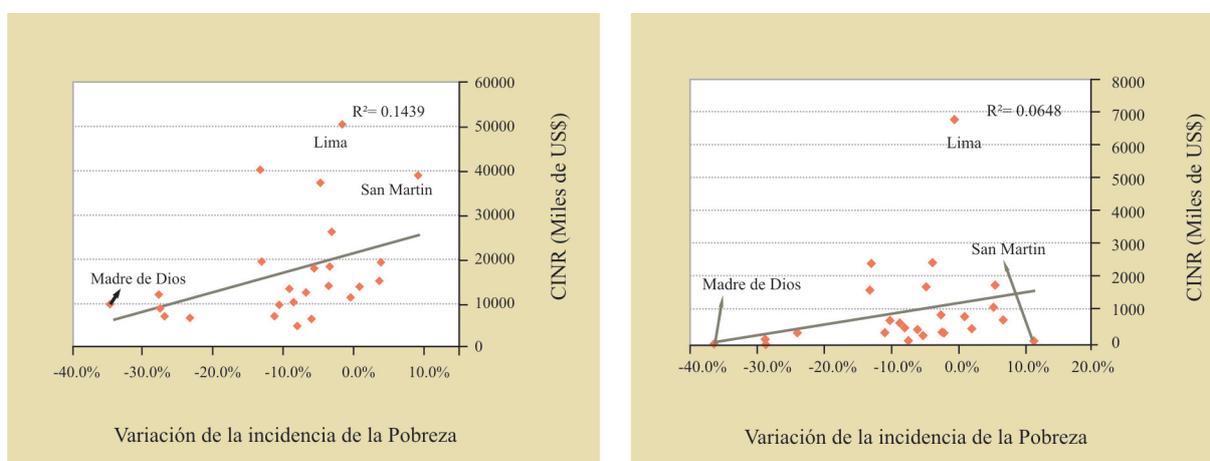
b.10. Correlación entre reducción del índice de pobreza y la cooperación 2005

Otro indicador que se puede analizar como explicativo de la distribución de la cooperación es la variación del índice de extensión de la pobreza. El cuadro 78 muestra la correlación existente entre este último indicador y los montos ejecutados por la CINR para cada región. La tendencia general es positiva, es decir que, contra-

dictoriamente, las regiones donde se incrementó más la pobreza fueron también aquellas en las que se ejecutó más cooperación. El nivel de ajuste obtenido es mayor que con los dos indicadores anteriores, distinguiendo así la relevancia de dicho indicador en la distribución de la CINR entre las regiones del país.

■ cuadro 78

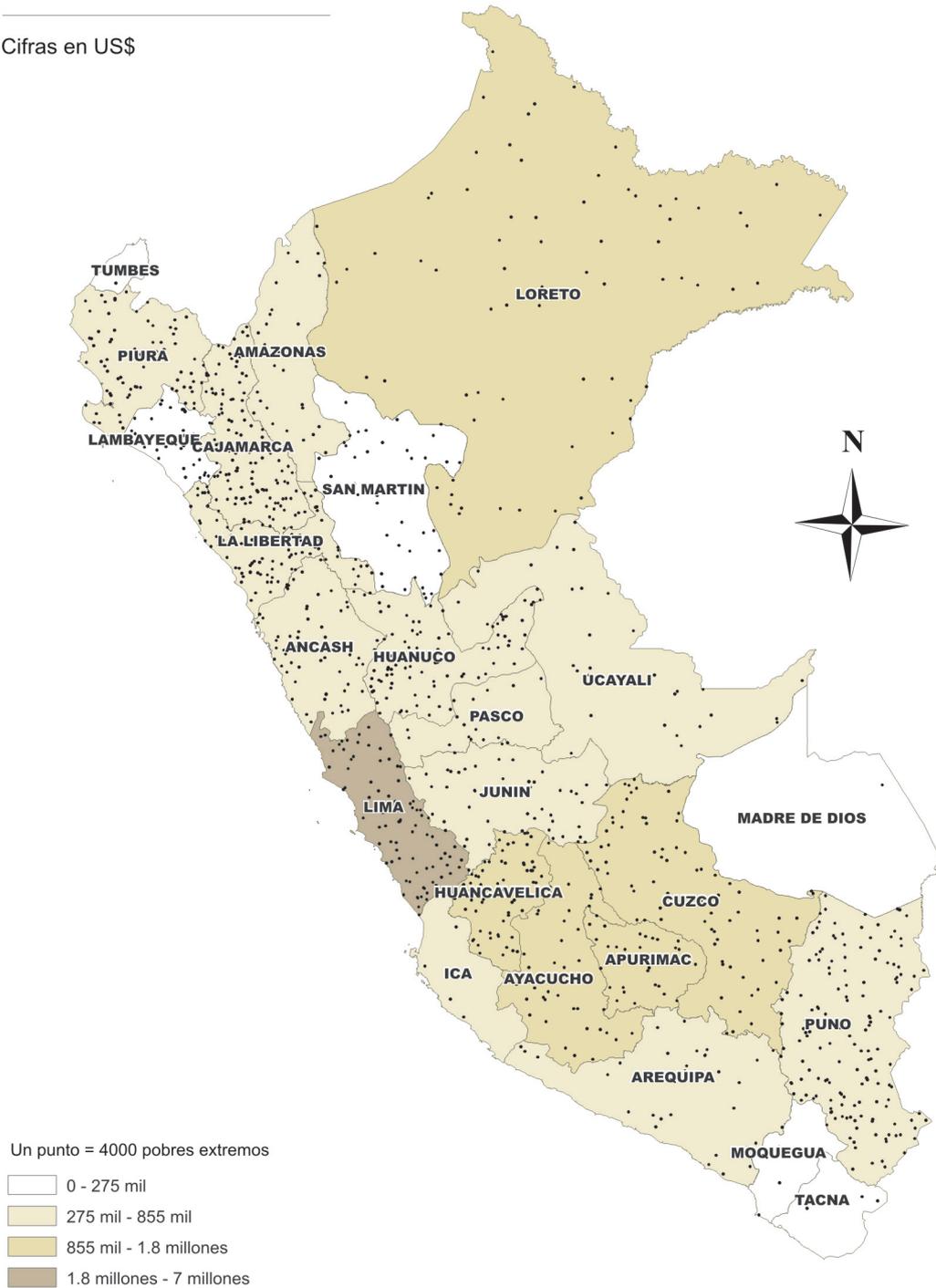
Correlación entre la brecha de la pobreza y la CINR a nivel regional



Fuente: APCI

Cooperación de ámbito regional
asociada al establecimiento de una
Red de Protección Social
durante el año 2005 y
número de pobres extremos

Cifras en US\$



Fuente: INEI / APCI

Cooperación de ámbito regional
asociada al establecimiento de una
Red de Protección Social
durante el año 2005 y
en términos per pobre extremo

Cifras en US\$



Fuente: APCI

c. Síntesis regional: Correlación entre cooperación e índices temáticos regionales

Si bien los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la CINR aún no se encuentran suficientemente desarrollados como para contrastar plenamente la eficacia de las intervenciones realizadas, sí es posible examinar de modo aproximado el grado de alineación temático-territorial de las intervenciones sub-nacionales. Este ejercicio consiste en analizar si efectivamente la CINR se dirige hacia los temas más urgentes en las regiones donde los recursos son más necesarios.

Una manera de operativizar dicho análisis es examinar la correlación entre el volumen de cooperación regional dirigida a atender objetivos específicos y el valor de los principales indicadores de bienestar asociados a dichos objetivos. Para ello se dispone de un conjunto de 21 indicadores (listados en el anexo) asociados a los siete objetivos siguientes a nivel regional:

- Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo.
- Acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.
- Lograr un Estado democrático, eficiente y transparente.
- Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.
- Mejorar la salud y nutrición de la población.
- Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.
- Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.

Mediante el procedimiento de estandarización descrito en el anexo, se ha calculado un índice de desarrollo regional en cada una de las siete dimensiones anteriores. El indicador asume un menor valor en aquellas regiones en que la variable exhibe menores niveles de desarrollo o necesidades más urgentes.

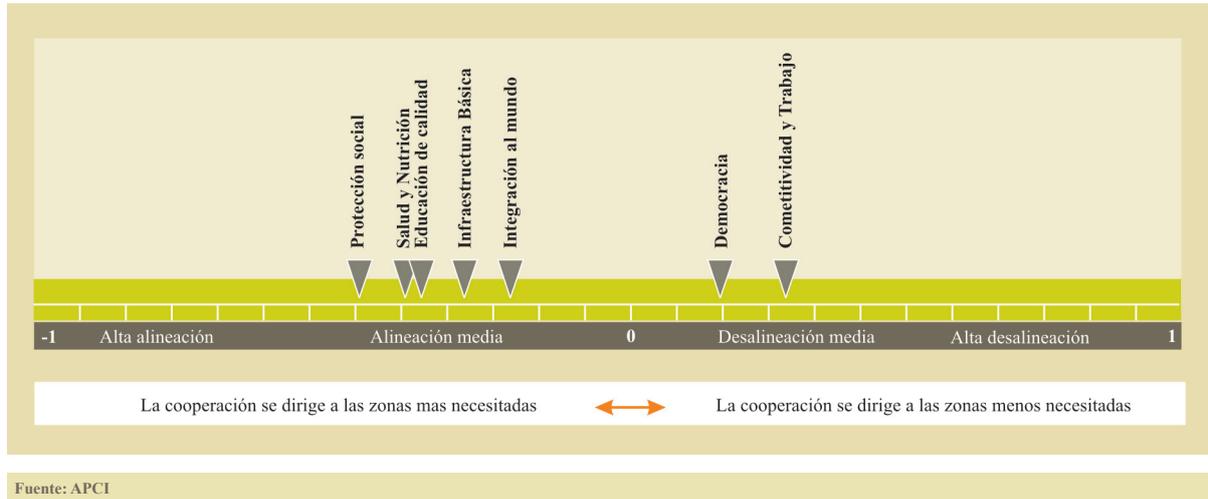
En el cuadro 79 se muestra la correlación entre la distribución per cápita de la CINR a nivel regional y los valores de los correspondientes indicadores anteriormente señalados. En una escala que varía entre -1 y 1, una correlación cercana a -1 señala la existencia de más

cooperación per cápita en aquellas regiones menos desarrolladas y menos cooperación per cápita en las más desarrolladas (esto se considerará alineación). Por el contrario, un valor cercano a 1 indicaría que existe más cooperación per cápita en aquellas regiones más desarrolladas y menos cooperación per cápita en las menos desarrolladas (esto se considerará desalineación).

En el mismo cuadro se puede señalar que la CINR muestra un grado moderado de alineación en cinco de los siete objetivos y un grado moderado de desalineación en dos de ellos.

■ cuadro 79

Correlación de la distribución de la CINR per cápita y los indicadores homogenizados según ODE



Así, el tema de protección social, que abarca los indicadores de pobreza y pobreza extrema, es el que presenta la mejor alineación entre las necesidades y la asignación de recursos. Los dos siguientes temas son salud y educación, con coeficientes de alineación muy similares. Seguidamente, en la sección de temas alineados, aunque en menor grado que los anteriores, se encuentran las dimensiones de infraestructura básica e integración al mundo.

Los temas que exhiben un grado moderadamente deficiente de alineación con las necesidades regionales son: democracia y Estado eficiente, y competitividad y trabajo. Esto indica, en otros términos, que la cooperación declarada como asociada a estos dos temas ha dirigido

más fondos hacia las regiones que menos urgencia relativa tenían en estas dimensiones y viceversa.

Es pertinente precisar que los resultados mixtos encontrados en la alineación de la cooperación pueden ser resultado de diversos factores inherentes al perfil de las fuentes cooperantes. Entre ellos, basta mencionar dos. Por una parte, cada fuente tiene preferencias temáticas y geográficas específicas, que no necesariamente coinciden con el arreglo de prioridades subyacente al análisis conducido. Y en segundo lugar, el examen de alineación se ha realizado a nivel agregado de todas las fuentes. Es posible que a nivel de fuentes individuales estos índices de alineación muestren considerable dispersión.



Capítulo 4

**Temas críticos para la Cooperación
durante los próximos años**



Capítulo 4

Temas críticos para la Cooperación durante los próximos años

8.1. Cooperación y Agua e Infraestructura básica

a. La importancia del tema agua como promotor del desarrollo

“El acceso al agua no es sólo un derecho humano fundamental y un indicador intrínsecamente importante del progreso humano, también es esencial para otros derechos humanos y es una condición para alcanzar los grandes objetivos del desarrollo humano”.⁵⁵ Así describe el PNUD la importancia del agua, pues además de elemento esencial para la vida, su impacto se produce en distintas esferas del bienestar social y es, asimismo, fundamental en actividades como la agricultura, la industria, la energía y el transporte.

Como se mostrará a continuación, asegurar una provisión universal y de calidad, y favorecer un manejo responsable del agua en el Perú, es una condición crítica para revertir las situaciones de pobreza extrema que persisten en el país. En la presente sección se buscará sintetizar la asociación y canales de impacto que tiene el agua sobre el quehacer humano, en el marco de la elaboración de políticas públicas.

a.1. Asociación entre el acceso al agua y otras dimensiones del bienestar

La Organización de las Naciones Unidas considera el acceso al agua como una meta dentro de los ODM. La particularidad de esta meta radica en que no es posible cumplir a cabalidad otros objetivos de desarrollo (tales como mejoras significativas en la salud o la calidad educativa) sin que toda la población disponga de un acceso adecuado al agua y servicios de saneamiento.

A nivel agregado, el acceso al agua puede medirse mediante un índice de cobertura, esto es, la proporción de familias con acceso al servicio en una determinada localidad. Este indicador puede asociarse con otros índices de desarrollo para evidenciar la correlación existente entre ellos.

i. Agua y Pobreza

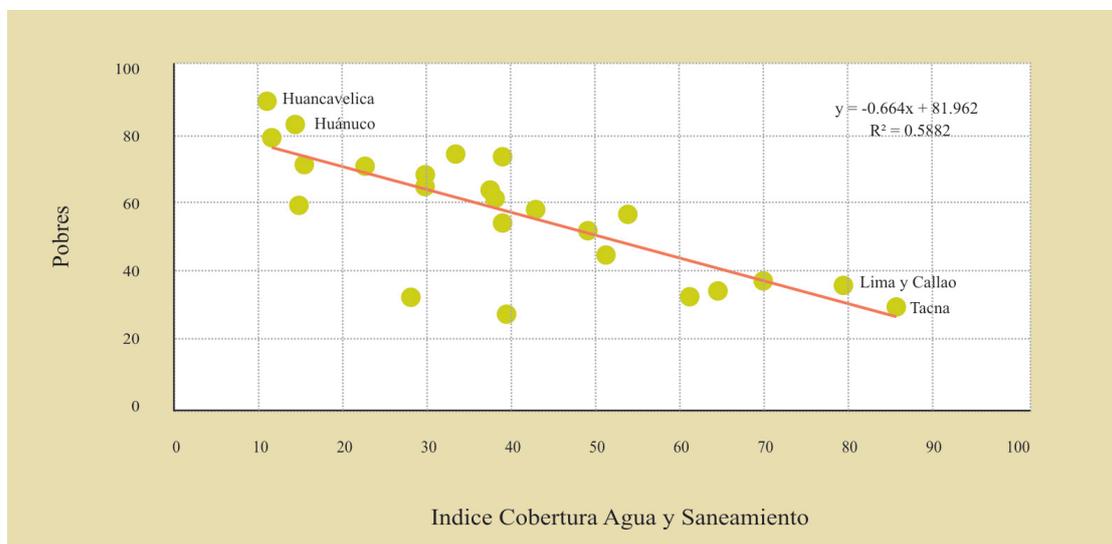
A modo de ejercicio, en el cuadro 80 se muestra la extensión de la pobreza y la cobertura de agua y saneamiento en los departamentos del Perú, según estadísticas compiladas por el INEI.

El índice de cobertura fue calculado tras estandarizar los porcentajes de cobertura de agua y saneamiento de los departamentos del país. Estos fueron hallados utilizando referencias internacionales del mínimo y máximo nivel para ajustar la escala de medición entre 0 (equivalente al peor país del mundo) y 100 (equivalente al mejor país del mundo).

⁵⁵ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2006, Cap.1, pag.27.

■ cuadro 80

Indice de cobertura de agua y saneamiento vs. pobreza



Fuente: INEI (2005). Elaboración APCI

Tal como se aprecia en el gráfico, existe una correlación negativa entre el nivel de pobreza y el índice de cobertura calculado. Esto significa, en otros términos, que aquellas localidades con menores índices de cobertura son también aquellas en las que se presentan los indicadores de pobreza más elevados. Esta situación se agrava al considerar que las personas que no tienen un adecuado acceso a una fuente segura y confiable de agua y desagüe son más vulnerables que las que cuentan con él. Este hecho coincide con la visión que concibe la vulnerabilidad como una dimensión crítica de la pobreza.

ii. Agua y Salud

Una segunda dimensión que puede correlacionarse con el índice de cobertura es el nivel de nutrición. Las personas con adecuados servicios de agua y desagüe

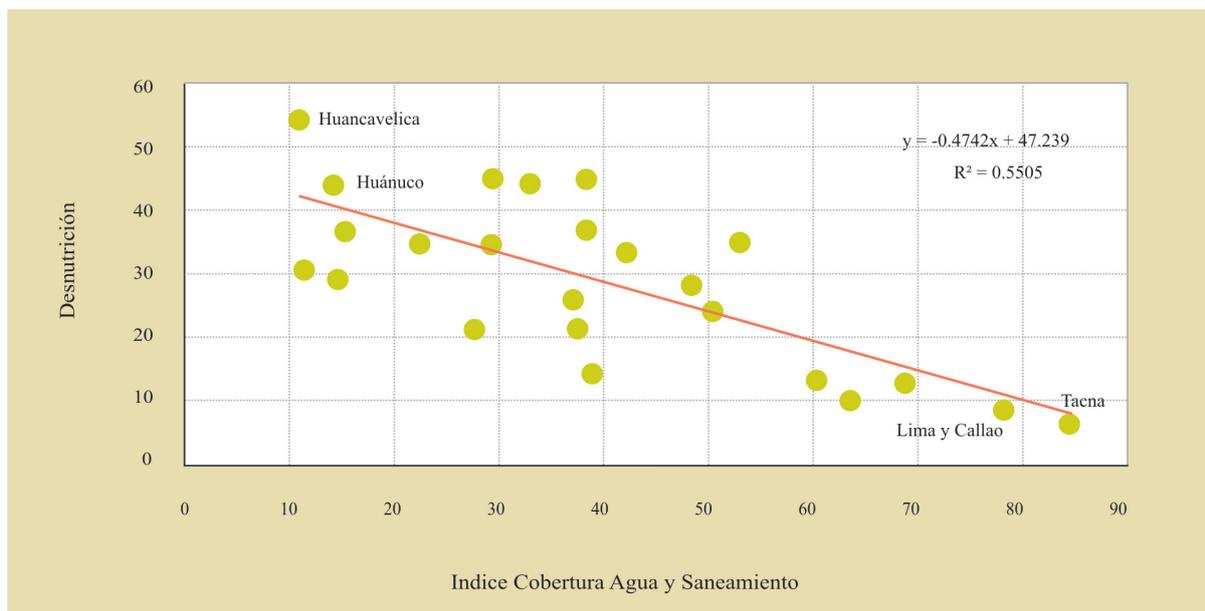
son capaces de absorber mejor los nutrientes de los alimentos que las personas que sufren enfermedades relacionadas con el consumo de agua no potable. Las enfermedades causadas por inadecuadas fuentes de agua y desagüe generan altos costos de salud que pueden reclamar una porción importante del ingreso de familias pobres y una reducción en su habilidad para trabajar. Como puede verse en el cuadro 81, el grado de correlación entre las dos variables de interés es esencialmente el mismo que en el caso anterior.

Es pertinente destacar que las enfermedades relacionadas con el agua son las más comunes entre los pobres. Estas pueden ser causadas por el consumo de agua contaminada o la insuficiencia de agua para la higiene doméstica. La gran mayoría de los afectados son niños menores de 5 años.⁵⁶

⁵⁶ Se estima que en los países en desarrollo cada niño menor de 5 años sufre en promedio tres episodios de diarrea al año. Naciones Unidas. "Water a Shared responsibility". 2006. Capítulo 6.

■ cuadro 81

Índice de cobertura de agua y saneamiento vs. desnutrición infantil



Fuente: INEI (2005), Elaboración APCI

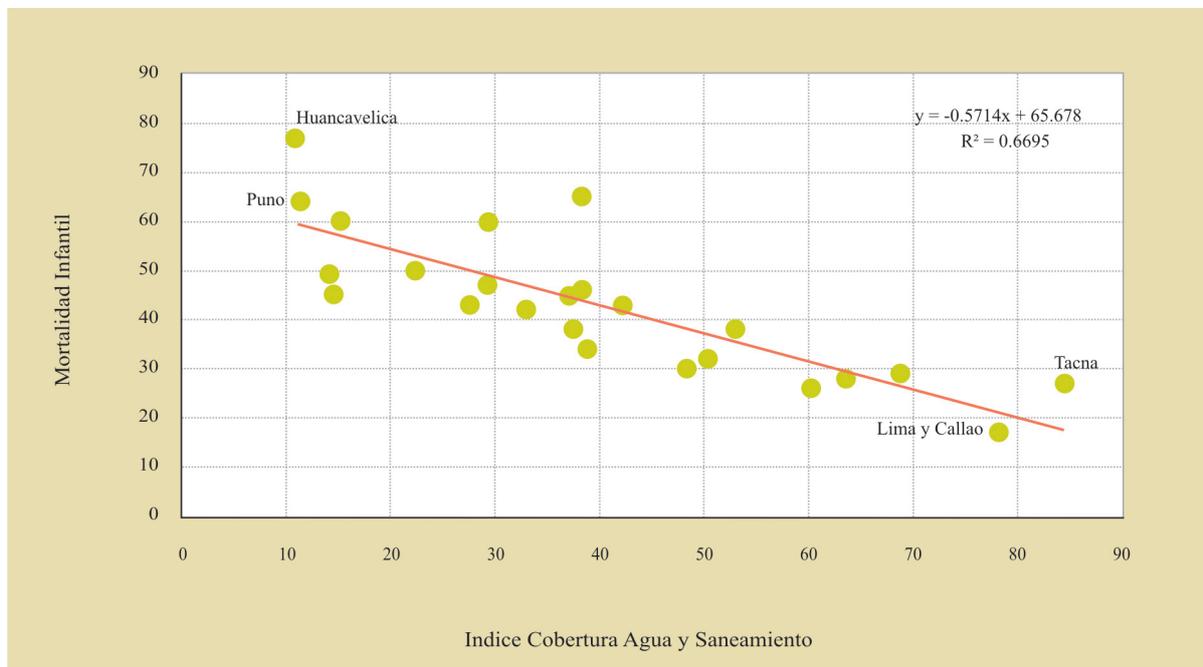
Una fuente mejorada de agua y desagüe ayuda a prevenir enfermedades tales como la diarrea y la susceptibilidad a la anemia. Adicionalmente, una madre con adecuado acceso a este servicio goza de mejor salud, lo que puede redundar en un mejor cuidado de sus hijos. También reduce la mortalidad materna e infantil, pues el agua es esencial para implementar prácticas de higiene después del parto. En el cuadro

82 se aprecia nuevamente una correlación negativa, esta vez entre la cobertura y la mortalidad infantil, pues los departamentos que tienen mayores niveles de cobertura de agua y saneamiento son aquellos con menores índices de mortalidad infantil. Por citar un ejemplo, se calcula que a nivel mundial la diarrea produce la muerte de más de 1.8 millones de niños cada año.⁵⁷

⁵⁷ Documento de investigación de WaterAID, "Water and sanitation: The education drain". 2004.

■ cuadro 82

Índice de cobertura de agua y saneamiento vs. mortalidad infantil



Fuente: INEI (2005), Elaboración APCI

iii. Agua y Educación

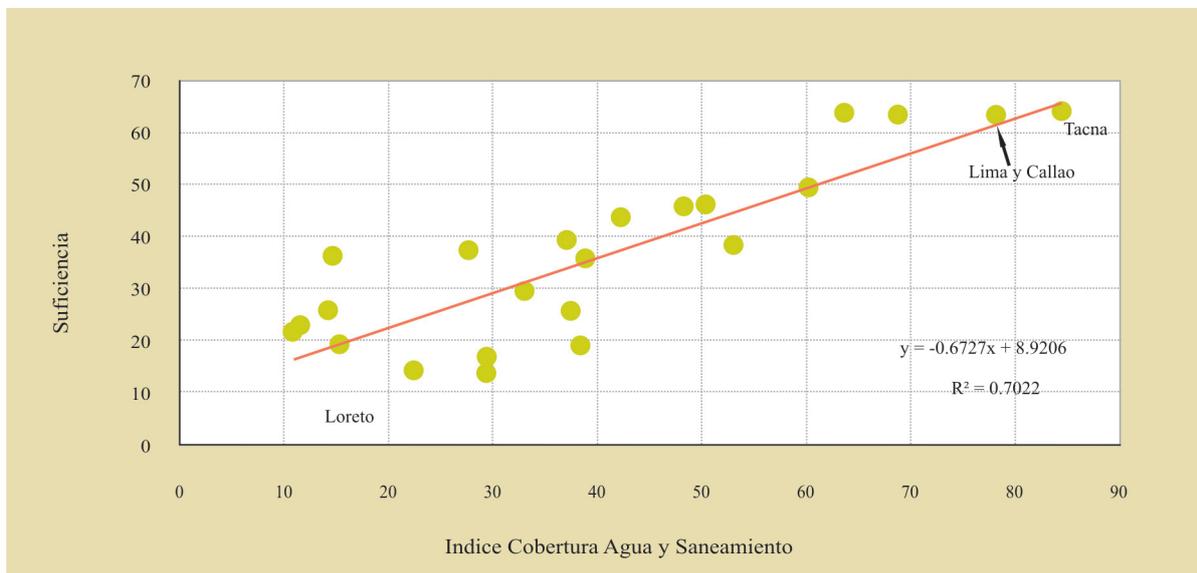
En el caso de la educación y según estudios realizados por UNICEF los niños y niñas que cuentan con acceso a los servicios de agua y saneamiento tendrían más oportunidad de incrementar su potencial académico. Esto se debe principalmente a que estos estudiantes padecerían de menos enfermedades relacionadas con la ingesta de agua de mala calidad y la falta de un adecuado sistema de desagüe y en consecuencia podrían dedicarle más tiempo a la escuela.⁵⁸

Como se puede apreciar en el cuadro 83, existe una relación directa a escala departamental entre los niveles de cobertura de agua y saneamiento con los resultados de suficiencia educativa para sexto de primaria. Esto refuerza la idea de que los niños que cuentan con servicios adecuados, tanto en sus hogares como en sus escuelas, tienen mayores oportunidades de aprendizaje.

⁵⁸ UNICEF, "Water for life" World Health Organization, 2005

■ cuadro 83

Índice de cobertura de agua y saneamiento vs. suficiencia educativa (sexto de primaria)



Fuente: INEI (2005). Elaboración APCI

iv. Agua y Agricultura

El recurso más importante de la agricultura es el agua. Su importancia radica en que su adecuado suministro permite alcanzar el número requerido de cosechas para abastecer y garantizar la subsistencia de la población. Proveer a una persona 2,800 calorías requiere unos 1,000 centímetros cúbicos de agua.⁵⁹

Debido a que la costa peruana dispone sólo del 1.7% del total de agua disponible para satisfacer la demanda del 18% de toda la superficie agrícola en uso y del 53% del total de la población, se hace particularmente imperativo el uso racional del agua y la aplicación de sistemas mejorados de riego, más aún si se considera que el 82% de los recursos hídricos se destinan a la irrigación.⁶⁰

Actualmente, el Estado peruano considera que el objetivo central de la política de riego⁶¹ para los próximos 10

años es aumentar la competitividad y rentabilidad del agro, considerando que “El uso y aprovechamiento del recurso (agua) se debe efectuar en condiciones racionales y compatibles con la capacidad de recuperación y regeneración de los ecosistemas involucrados, en beneficio de las generaciones futuras”.

v. Sostenimiento del medio ambiente

Como se ha podido ver en los párrafos anteriores, el agua ofrece muchos beneficios en varias áreas del desarrollo humano y económico. Este desarrollo, por su parte, presenta retos que deben ser enfrentados por la sociedad.

vi. Contaminación

Una reducción en la cantidad y calidad del agua tiene

⁵⁹ United Nations, “Water for People, Water for Life” The World Water Development Report, 2003.

⁶⁰ Banco Mundial, “Little Green Data Book”, 2006.

⁶¹ MINAG, Política y estrategia nacional de riego. Junio, 2003.

impactos negativos en los ecosistemas. Esta situación ocurre, principalmente, cuando se realiza un mal manejo de residuos humanos e hídricos, como son el uso incontrolado de químicos y pesticidas agrícolas y descargas en el océano y en los ríos de los desechos de cloacas y contaminantes provenientes de actividades como la minería y la pesquería.⁶²

Este mal manejo de residuos provoca la contaminación de las fuentes de agua y variaciones en su temperatura, afectando el equilibrio ecológico y la biodiversidad. Este es un motivo de preocupación muy importante para el país, pues los ecosistemas de agua son necesarios para mantener la diversidad biológica y el desarrollo de actividades económicas como la agricultura, la pesquería y el turismo.

vii. Urbanización

En Latinoamérica se encuentra la mayor población

urbana de los países en desarrollo, casi el 75% de la población vive en ciudades y de esa cantidad el 40% vive en situación pobreza.⁶³ Al paso que los países se desarrollan, el proceso de urbanización aumenta. Esta situación ocurre, principalmente, porque en las ciudades se concentra la mayor cantidad de puestos de trabajo y mejores oportunidades. La consecuencia es la migración del campo a las ciudades y el crecimiento de los llamados asentamientos humanos alrededor de las urbes.

Las personas que viven en áreas urbanas son las que demandan mayor acceso a los servicios básicos. Esto requiere que la provisión del servicio, ya sea privada o pública, esté bien regulada y funcione con eficiencia. Al mismo tiempo esto implica un buen manejo del agua para minimizar el impacto ecológico y distribuir eficientemente este recurso, especialmente entre las personas que habitan en los asentamientos humanos.

a.2. Breve perfil de la situación del tema Agua en el Perú

i. Cobertura

En el Perú la cobertura de agua a través de la red pública alcanza al 83.7% de hogares y la de desagüe al 75.3%.⁶⁴ Estas cifras ubican al país por debajo del promedio latinoamericano y en uno de los últimos lugares a nivel mundial. Además, a nivel departamental existen grandes diferencias de cobertura. Pasco tiene el menor porcentaje de cobertura de agua con tan sólo 31.4%, mientras que en Tacna el 91% de hogares tiene acceso a este servicio. Este último es el único departamento con un nivel superior al promedio nacional.

La brecha es aun mayor en el servicio de desagüe. En Huancavelica sólo el 10.2% de hogares cuenta con

este servicio, mientras que nuevamente Tacna tiene la mayor cobertura en este aspecto, con el 81.7%. En este caso los únicos departamentos que se encuentran sobre el promedio nacional son Tacna y Lima.

ii. Servicio y calidad del agua

La ampliación de la cobertura de los servicios de agua y desagüe debe ser una prioridad. Sin embargo, esta ampliación debe estar acompañada de una mejora en la calidad, un adecuado servicio que incluya continuidad en el suministro y tarifas que permitan una correcta asignación del recurso en la población.

⁶² "Declaración sobre el Agua, el Cambio Climático / el Calentamiento Global y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes", 2004.

⁶³ Alejandro Bermeo Noboa, "Agua - Saneamiento - Asentamientos Humanos", 2005.

⁶⁴ SUNASS, Indicadores de calidad y gestión, 2005.

⁶⁵ Organización Mundial de la Salud / UNICEF, "Water for Life", 2005.

iii. Calidad del agua

El 83% de las personas del mundo que tienen acceso a fuentes mejoradas de agua beben un producto que ha sido contaminado en algún momento del proceso,⁶⁵ durante la distribución por las tuberías, en el transporte o en los mismos hogares. Es por esta razón que varias tecnologías son usadas para el tratamiento adecuado del agua. Entre las más comunes se tienen: uso de cloro, desinfección solar y filtros.

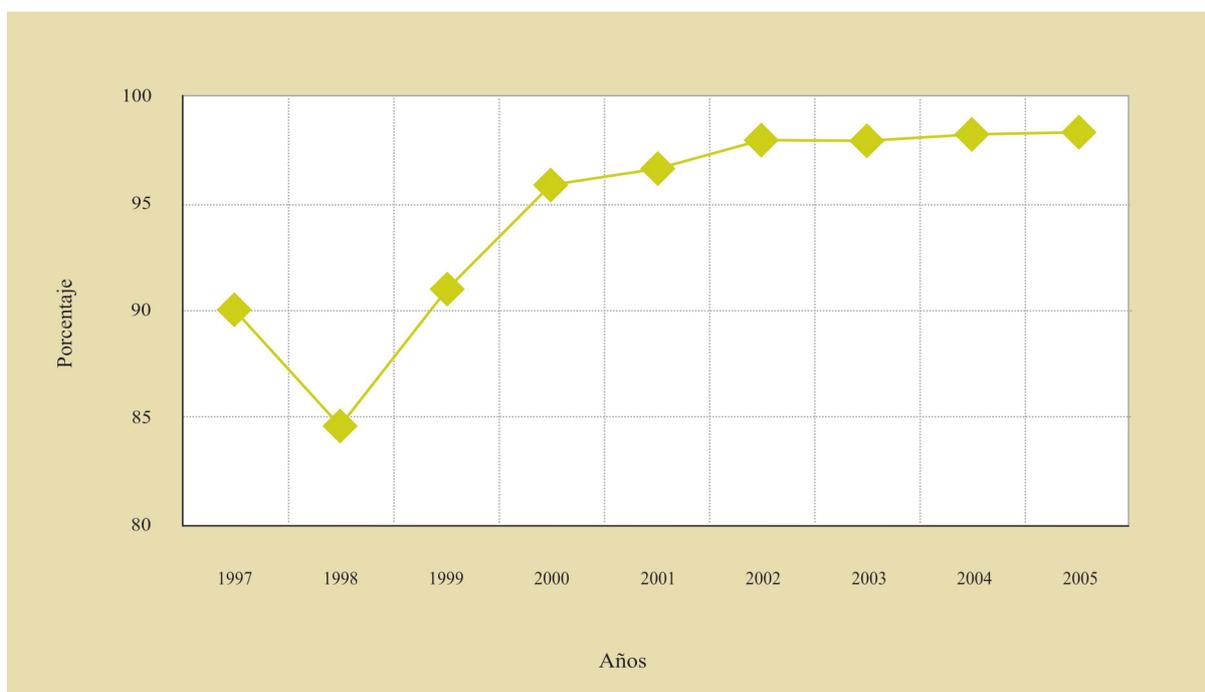
El agua potable siempre ha incluido niveles permisibles de sustancias químicas. Estas pueden ser originadas naturalmente o por actividades humanas tales como la agricultura, la industria, el crecimiento urbano, etc. La

Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶⁶ reconoce una serie de químicos, como el fluoruro y el arsénico, que tienen efectos negativos de largo plazo en la salud de las personas. Si estos químicos se encuentran en altas concentraciones, esto significaría que hay un elevado riesgo para la salud pública.

Las empresas de servicio de agua usan principalmente el cloro como desinfectante de bacterias y también para remover ciertos químicos del agua. Un nivel de cloro residual en el rango de 500 a 1,000 gramos por litro es la señal más clara de que se está distribuyendo agua potable segura a la población, aunque hay una

■ cuadro 84

Presencia residual de cloro residual (%muestras con cloro residual al mayor a 500 g/l)



Fuente: SUNASS. Elaboración APCI

⁶⁶ Documentos de la Organización Mundial de la Salud concernientes a la calidad del agua: *Guidelines for Drinking-Water Quality, Guidelines for the Safe Use of Wastewater, Excreta and Greywater, Guidelines for Safe Recreational Water Environments.*

gran probabilidad de que las personas puedan oler o sentir el cloro en el agua si es que este alcanza niveles entre 600 y 1,000 gramos por litro. Como se observa en el cuadro 86, la presencia de cloro residual se ha venido incrementando en el Perú a un ritmo constante desde el año 1998, con lo que se asegura la buena calidad del agua potable para las personas que tienen una conexión formal.

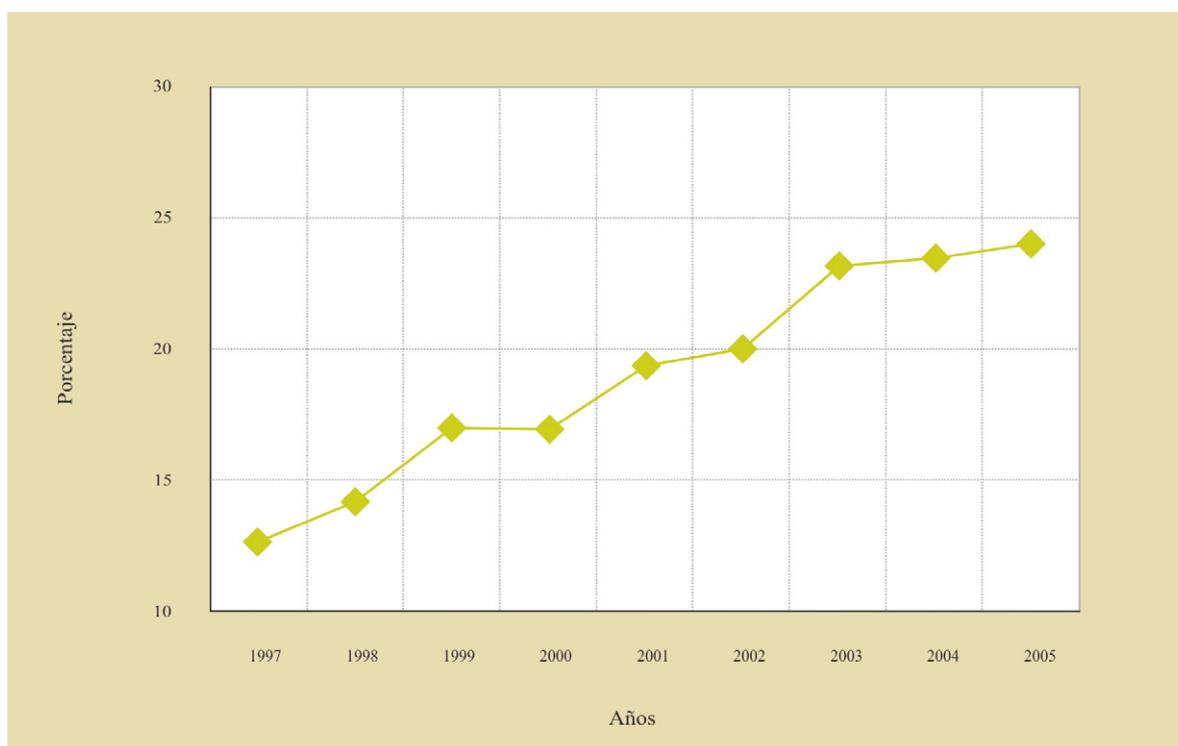
En casos de emergencia, se recomienda el uso de un nivel de cloro superior al normal. Esta situación ocurre

principalmente cuando existe el peligro real de que el agua se pueda contaminar nuevamente antes de su consumo. Es necesario notar que no se han observado efectos adversos en las personas.⁶⁷

Otra forma de medir la calidad del agua es mediante el índice de aguas residuales. Este indicador mide el porcentaje de aguas residuales recolectadas en los sistemas de alcantarillado que es tratada antes de ser volcada en los cuerpos receptores. Este procedimiento tiene como fin la protección del medio ambiente.

■ cuadro 85

Índice de tratamiento de aguas servidas



Fuente: SUNASS. Elaboración APCI

En el Perú ha existido durante los últimos años una tendencia positiva del índice de aguas residuales, como se muestra en el cuadro 85. Sin embargo, el mismo organismo regulador reconoce que el porcentaje en

el país está aún bastante rezagado con respecto a las empresas más eficientes de Latinoamérica, que tienen un promedio de 87% de aguas tratadas.⁶⁸

⁶⁷ Pan American Health Organization (PAHO) / Organización Panamericana de la Salud (OPS) "El Agua en Situaciones de Emergencia", 1999.

⁶⁸ SUNASS, Infraestructura de agua potable y alcantarillado urbano en el Perú, un reto pendiente, 2006.

iv. Continuidad del Servicio

La continuidad del servicio del agua es necesaria para asegurar el acceso de toda la población a una provisión adecuada en cantidad y calidad. Las interrupciones del suministro

pueden ocurrir debido a problemas con las fuentes de agua o a ineficiencias en la distribución del recurso por parte de las empresas proveedoras del servicio.

■ cuadro 86

Consecuencias del nivel de servicio de abastecimiento de agua en la población

Nivel de Servicio	Distancia y tiempo de recolección	Necesidades satisfechas
Sin acceso.- Cantidad recolectada menor a 5 litros diarios per cápita.	Mas de 1000 metros o 30 minutos.	El consumo no puede ser asegurado. Higiene no es posible.
Acceso básico.- Cantidad recolectada no es superior a 20 litros diarios per cápita.	Entre 100 y 1000 metros o entre 5 y 30 minutos.	Consumo puede ser asegurado, al igual que el lavado de manos e higiene básica. Lavado personal y lavandería complicado.
Acceso intermedio.- Cantidad recolectada alrededor de 50 litros diarios per cápita.	Agua entregada por grifo dentro de 100 metros o 5 minutos.	Consumo asegurado para todo el cuidado personal y la higiene de los alimentos. Lavandería y lavado personal debería estar asegurado.
Acceso óptimo.- Cantidad promedio de 100 litros diarios per cápita.	Agua entregada a través de múltiples grifos continuamente.	Consumo e higiene asegurados.

Fuente: Howard and Bartram, 2003.

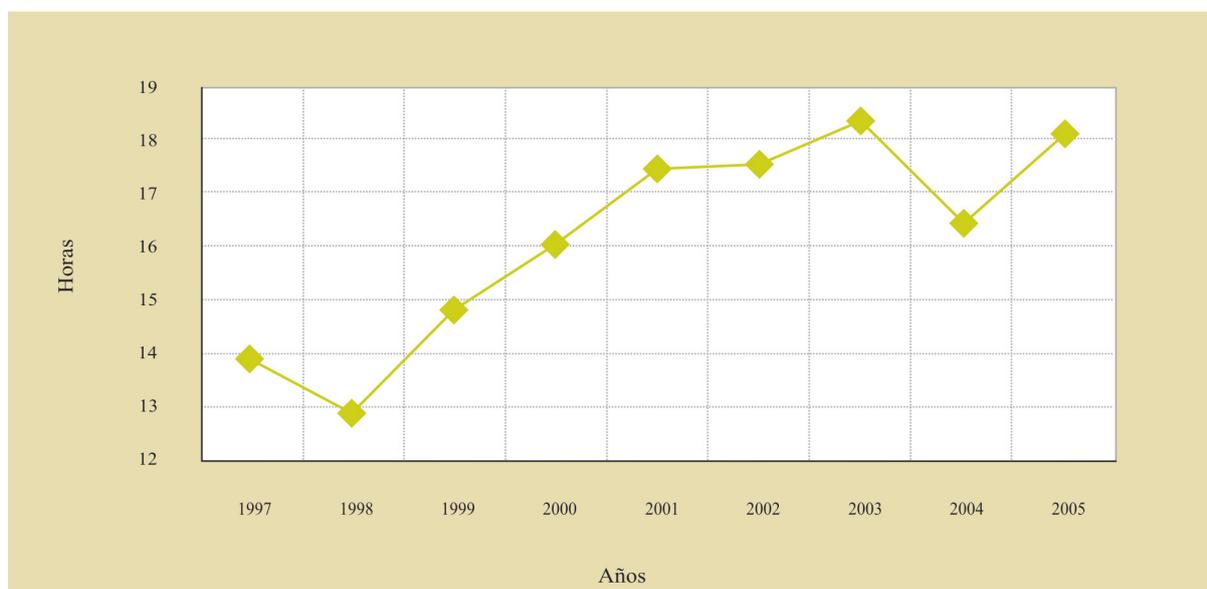
El tema del suministro es parte importante de la problemática del agua. En el cuadro 86 se exponen las relaciones existentes entre el nivel del servicio y las necesidades básicas de consumo e higiene. Para un nivel adecuado de servicio es necesario que las instalaciones de agua tengan un buen mantenimiento y gestión. Asimismo, es necesario incrementar la

inversión para la expansión de los sistemas de distribución del agua.

En el cuadro 87 se muestra la continuidad del servicio en el país en los últimos años. Como se puede apreciar, la continuidad del servicio ha mejorado considerablemente desde el año 1998 hasta el 2005, aunque

■ cuadro 87

Continuidad del servicio de abastecimiento de agua



Fuente: SUNASS (2005). Elaboración: APCI.

todavía se está lejos del ideal de 24 horas de servicio continuo, nivel que permite a las personas satisfacer todas sus necesidades básicas. Se debe tomar en cuenta que esta mejora solamente beneficia a las familias que cuentan con servicio formal de agua. En las zonas rurales el servicio todavía es muy restringido, con los consecuentes perjuicios para la salud y calidad de vida, que ya han sido expuestos en el cuadro anterior.

v. Tarifa del agua

La tarifa del agua es una de las variables más importantes que permite administrar la oferta y la demanda de este recurso. En el caso de los países en vías de desarrollo, el precio del agua debe crear los incentivos

necesarios para conservarla y manejarla eficientemente, asegurando que los más pobres tengan acceso a ella con precios asequibles.

El Estado suministra el agua a la comunidad a precios bajos para que la mayor cantidad de personas esté en capacidad de pagar por este bien escaso. Sin embargo, estos precios bajos sólo benefician a las personas que ya cuentan con el servicio formal, mientras que el resto de la población se ve obligada a abastecerse de fuentes que no aseguran su calidad.

En el cuadro 88 se presenta una comparación internacional del nivel de precios de agua potable por metro cúbico; el Perú presenta una de las tarifas más bajas. Como se puede apreciar en el cuadro 88, el precio en el Perú es

■ cuadro 88

Comparación internacional de los precios del agua potable (US\$ por metro cúbico)

País	\$/m ³
Alemania	1.91
Dinamarca	1.64
Bélgica	1.54
Holanda	1.25
Francia	1.23
Reino Unido	1.18
Chile (*) (**)	0.83
Italia	0.76
Finlandia	0.69
Irlanda	0.63
Suecia	0.58
España	0.57
EE.UU.	0.51
Australia	0.5
Colombia (*) (**)	0.48
Sudáfrica	0.47
Canadá	0.40
Perú (*)	0.40
Argentina (*)	0.21

Fuentes: Watertech Online (2001), SUNASS 2005.⁷¹

(*)Fuente: SUNASS, Infraestructura de agua potable y alcantarillado urbano en el Perú, un reto pendiente, 2006.

(**)Los precios de Chile y Colombia son el resultado de un promedio.

⁶⁹ Canadá cuenta con 89,134 metros cúbicos de agua por habitante, mientras que Perú cuenta con 58,631 metros cúbicos por habitante. Banco Mundial *Green Book* 2006.

⁷⁰ Chile: 54,826 metros cúbicos de agua dulce per capita. Banco Mundial *Green Book* 2006.

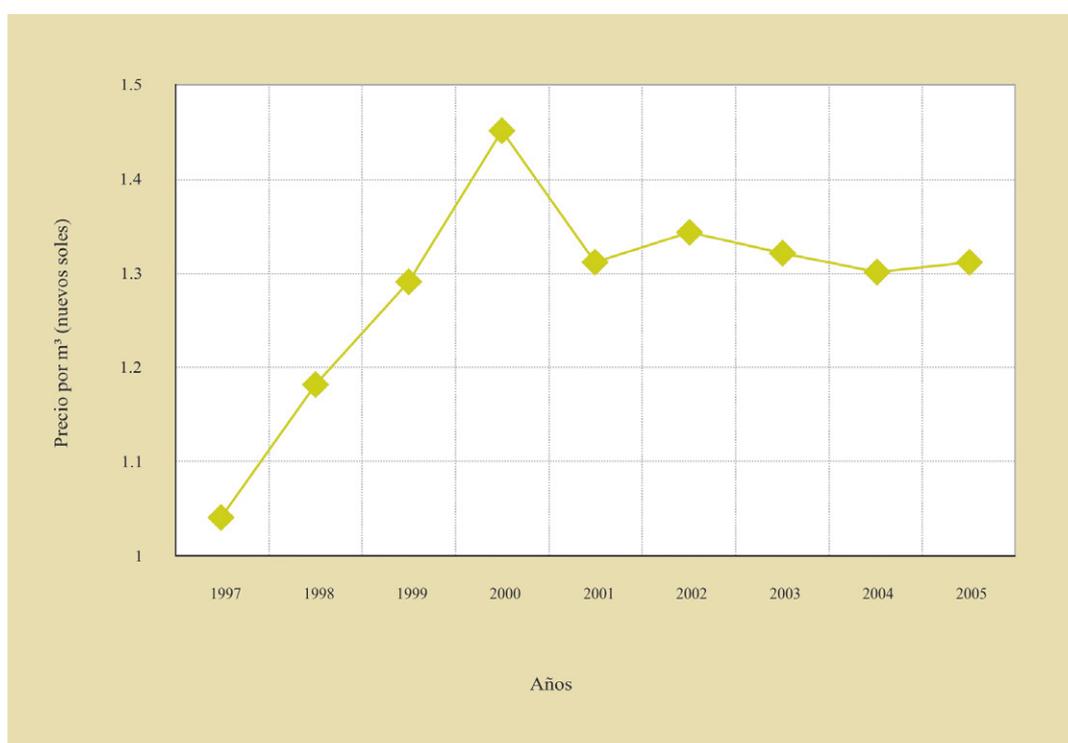
⁷¹ Fuente Perú, Chile y Colombia: SUNASS, Infraestructura de agua potable y alcantarillado urbano en el Perú, un reto pendiente, 2006.

similar al de Canadá, país que cuenta con uno de los mayores recursos hídricos per cápita del mundo.⁶⁹ En cambio en Chile, donde existe una similar cantidad de recursos de agua dulce per cápita que en el Perú,⁷⁰ la tarifa es más del doble. Esto sugiere que en el Perú los precios no reflejan la condición del agua como bien escaso. Muchos sostienen que la razón por la cual los pre-

cios del agua no deben incrementarse es que la gran mayoría de las personas que no tienen acceso a este servicio no podrían pagar tarifas más altas. Sin embargo, esta afirmación carece de sustento debido a que las personas de escasos recursos pagan precios más altos (aproximadamente 10 soles por metro cúbico).⁷²

■ cuadro 89

Tarifa promedio de agua potable por metro cúbico en el Perú (nuevos soles)



Fuente: SUNASS. Elaboración: APCI.

El cuadro 89 muestra la tendencia de los últimos años del precio del agua en el país. Se puede observar que desde el año 1997 hasta el 2000 los precios del agua

subieron constantemente, para luego comenzar a decrecer y mantenerse estables hasta la actualidad.

⁷² Fuente: Instituto Peruano de Economía, *La brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos en el Perú*, Séptima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Políticas Públicas en las Américas "Creando un Consenso para la Reforma de la Justicia en el Perú" Universidad de Florida. 2006.

⁷³ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

a.3. Agua en el ámbito rural

El acceso al agua y saneamiento de calidad es uno de los indicadores que mejor grafican la brecha de desarrollo humano que existe en el Perú entre los ámbitos urbano y rural. Mientras que en el ámbito urbano la cobertura del agua y saneamiento beneficia al 81% y 68% de la población respectivamente, en el ámbito rural sólo el 62% y 30% de la población gozan de estos servicios.⁷³

El agua es uno de los elementos esenciales de las zonas rurales, pues es el principal insumo de la agricultura, que es la actividad económica más importante de este ámbito en particular. Además, como ya se mencionó, una fuente segura de agua y saneamiento es vital para asegurar la salud de las personas y reducir la pobreza.

Es por estas razones que se están realizando una serie de proyectos cuyo objetivo es construir la infraestructura necesaria para llevar agua y desagüe a la población rural y mejorar sus niveles de vida. Un ejemplo es el programa PRONASAR, que beneficiará a los centros poblados rurales con menos de 2,000 habitantes.

En las áreas rurales del Perú, las organizaciones comunitarias que velan por la administración de los servicios

de agua son las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento. Estas juntas son organizaciones civiles comunales que cuentan con un reglamento⁷⁴ y su organización está aprobada por SUNASS.

En el proceso de mejorar los niveles de vida de la población es importante remarcar que no sólo se trata de construir infraestructura física, sino también de integrar y dar capacidades a la comunidad. De esta manera las comunidades no se sentirán beneficiarias solamente sino también responsables de su desarrollo, mediante mecanismos de participación que incluyan análisis de la situación, toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos.

En resumen, la importancia del agua como impulsor del desarrollo radica en su carácter transversal, dado su impacto directo en salud y educación, e indirecto en otros aspectos vinculados al bienestar humano.

En lo referido a niveles de servicio en el país, se puede constatar una mejoría en la calidad y cobertura, tanto en las zonas urbanas como rurales, sin embargo, dado el nivel de rezago del servicio en el ámbito rural, este crecimiento resulta todavía insuficiente.

b. Cooperación regional ejecutada en proyectos del ODE agua

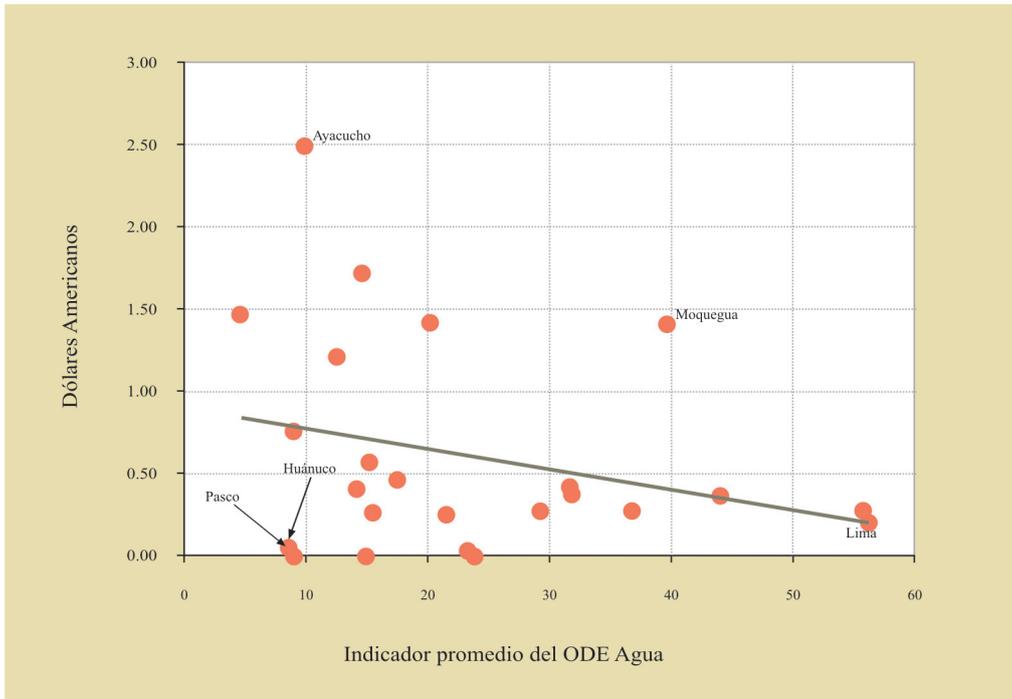
El cuadro 90 muestra la correlación existente entre los requerimientos regionales para el ODE agua y la distribución per cápita de la CINR. Se puede apreciar que la relación entre los dos indicadores mencionados es negativa, es decir, las regiones con mejores indicadores de cobertura de agua, luz y teléfono reciben un monto menor de cooperación per cápita y viceversa. Sin embargo, se observa una

alta dispersión en la que destacan regiones que a pesar de tener indicadores relativamente deficientes reciben recursos per cápita muy por debajo del promedio. Tal es el caso de Huánuco y Pasco, que a nivel mundial están por debajo del 90% de países en cuanto a indicadores de infraestructura básica, pero reciben menos de 0.01 dólares per cápita a través de la cooperación internacional.

⁷⁴ Reglamento de la Ley General de Saneamiento 26338, aprobado por D.S. 24-94.

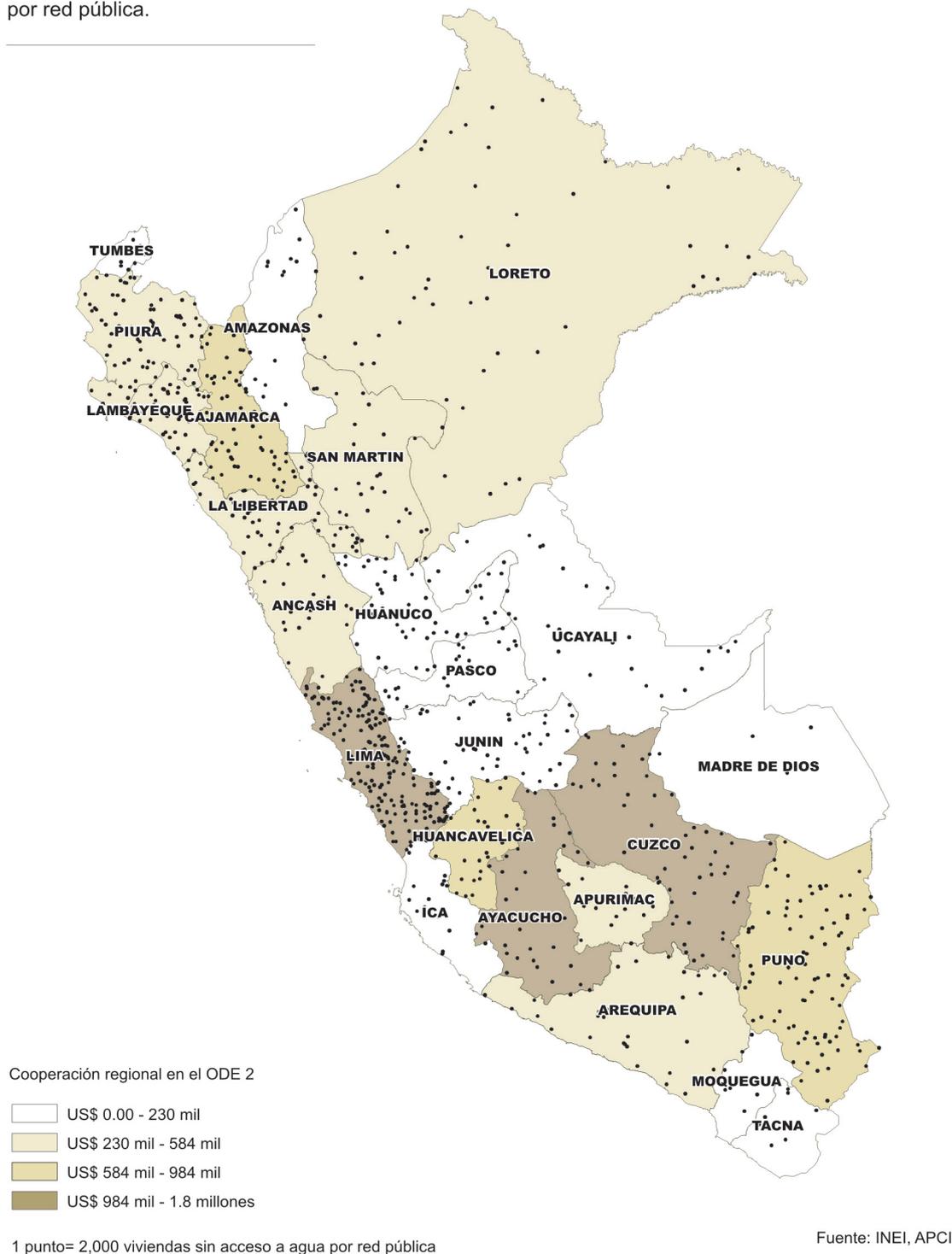
■ cuadro 90

CINR per cápita vs. indicador homogenizado para el ODE agua e infraestructura básica



Fuente: APCI.

Cooperación de ámbito regional asociada a asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica ejecutada durante el año 2005 versus número de vivienda sin acceso a provisión de agua por red pública.



4.2. Cooperación y Salud

Es evidente la importancia de la salud para el desarrollo humano. Este tema está considerado en tres de los ocho ODM y es el tercer tema en importancia en cuanto al volumen de la ayuda internacional ejecutada en el Perú en el año 2005. Tal como se puede apreciar en el cuadro 91, a este tema se destinaron más de 87 millones de dólares, lo que representa el 15.1% del total de la ayuda recibida en dicho año.

La distribución regional de la cooperación internacional orientada al objetivo salud se puede apreciar en el cuadro 91. Se destaca de dicho cuadro que más de la mitad de estos recursos fueron asignados a proyectos de alcance nacional. Individualmente, Lima fue la región con mayor asignación de recursos (11.1%), seguida por Huancavelica, Apurímac, Ayacucho y Cusco; regiones

que comparten un elevado índice de pobreza. Similarmente pobre, aunque con menor población, Pasco fue el departamento que recibió la menor cantidad de recursos dirigidos al ODE salud.

La priorización regional del tema salud puede ser reflejada a través de la proporción de recursos destinados a este tema del total de recursos ejecutados en cada departamento. De este modo, como se puede ver en el siguiente cuadro, Huancavelica fue la región en donde se confirió la mayor atención al objetivo salud (31.3% del total de recursos ejecutados), le siguieron Callao (28.4%), Ucayali (25.1%) y Apurímac (24.4%). Por otro lado, se puede destacar regiones como San Martín, Madre de Dios y Pasco, donde se invirtió en salud menos del 1% del total de recursos que se ejecutó en cada una de ellas.

■ cuadro 91

Cooperación Internacional No Reembolsable según región de destino y ODE Salud (en dólares americanos)

Departamento	CINR	Salud	% del CINR	% del CINR en salud a nivel nacional
Nivel Nacional	226,306,466.96	44,144,912.99	20%	51%
Lima	44,377,216.83	9,655,310.21	22%	11%
Huancavelica	15,692,583.68	4,909,717.03	31%	6%
Apurímac	16,449,914.01	4,019,957.32	24%	5%
Ayacucho	35,958,823.38	3,434,427.89	10%	4%
Cusco	39,124,381.03	3,378,427.72	9%	4%
La Libertad	10,619,368.10	2,052,579.99	19%	2%
Lambayeque	8,571,235.82	1,800,854.01	21%	2%
Callao	6,019,999.08	1,709,715.15	28%	2%
Ucayali	6,456,828.57	1,622,224.79	25%	2%
Loreto	11,890,044.29	1,449,092.99	12%	2%
Junín	9,991,882.57	1,382,357.86	14%	2%
Cajamarca	14,965,948.92	1,200,808.53	8%	1%
Ancash	7,425,909.65	1,167,747.44	16%	1%
Puno	10,622,114.90	1,047,383.62	10%	1%
Arequipa	9,036,968.72	1,007,647.23	11%	1%
Amazonas	5,999,830.98	907,930.03	15%	1%
Piura	15,446,034.71	630,047.03	4%	1%
Ica	2,844,474.79	491,311.33	17%	1%
Tumbes	5,215,158.83	480,253.62	9%	1%
Huanuco	23,990,472.32	304,443.58	1%	0%
San Martín	37,337,771.16	167,146.66	0%	0%
Tacna	834,086.87	69,495.12	8%	0%
Moquegua	2,597,326.87	59,417.97	2%	0%
Madre de Dios	6,250,381.83	44,801.33	1%	0%
Pasco	3,154,218.11	22,000.17	1%	0%
Total	577,179,442.98	87,160,011.61	15%	100%

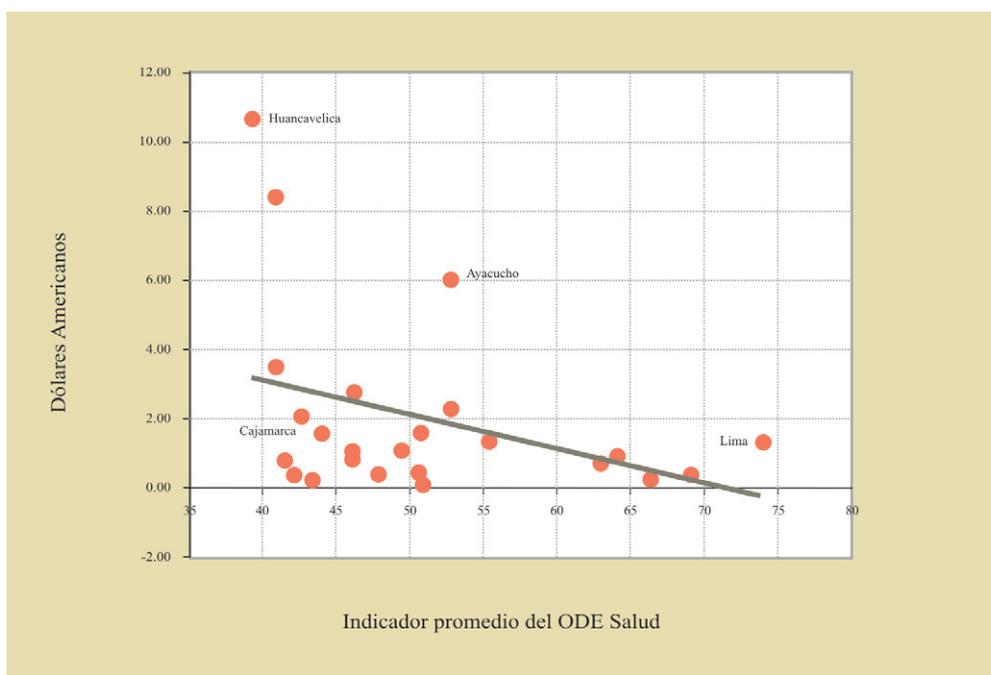
Fuente: APCL.

Con la finalidad de aproximar las reales demandas regionales para el tema salud se utilizó un indicador homogenizado promedio que abarcara aspectos de la salud tales como infraestructura, prevención y riesgo de epidemias. El cuadro 95 muestra la correlación de dicho indicador con la distribución per cápita de la CINR ori-

entada al ODE salud. Al igual que en el ODE agua, la relación entre los indicadores fue negativa, es decir, se asignaron más recursos per cápita hacia aquellas regiones con indicadores más deficientes. Se destaca también la presencia de regiones que recibieron montos per cápita muy por encima o muy por debajo del promedio.

■ cuadro 92

CINR per cápita vs. Indicador homogenizado para el ODE Salud y Nutrición



Fuente: APCI.

4.3. Cooperación y Educación

a. Cómo se mide la calidad educativa: Metodología y resultados comparativos a nivel internacional

La comunidad internacional está de acuerdo en que la educación es patrimonio colectivo de la sociedad y que, en consecuencia, se debe garantizar que todos puedan acceder a ella de manera libre, permanente y con un adecuado nivel de calidad. Sobre el concepto “calidad de la educación” aún no existe una definición de consenso, pero una educación de buena calidad debe facilitar a los estudiantes la adquisición de conocimientos, aptitudes y actitudes con un valor intrínseco que les permita desarrollar a plenitud el potencial necesario para obtener beneficios económicos y sociales, y facultarlos en el futuro a incrementar su competitividad.

En el Perú se han venido realizando pruebas de calidad educativa desde el año 1996 y la última vez que el país participó en una de ellas a nivel internacional fue en el año 2001. En esta sección se revisará los resultados obtenidos por los estudiantes peruanos en las dos últimas pruebas internacionales: el Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados (1997), y la prueba PISA (2001). Adicionalmente se mostrarán los hallazgos de la más reciente evaluación nacional (EN 04).

a.1. Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados

Esta prueba fue aplicada el año 1997 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO y varias organizaciones y agencias internacionales. El estudio contó con la participación de alumnos de 13 países latinoamericanos.

El objetivo principal de la prueba fue evaluar a todos los estudiantes de tercero y cuarto grado de primaria en tres aspectos: rendimiento en matemáticas y lenguaje, y ritmo para completar los primeros tres años de escolaridad.

Esta prueba no sólo se enfocó en el desempeño académico de los alumnos, sino en analizar su estatus sociocultural, para lo cual se aplicó cuestionarios tanto a estudiantes como a padres y autoridades educativas.

i. Metodología

Al evaluar las respuestas de los alumnos, los resultados se ajustaron para obtener una media de 250 puntos. Fueron considerados aceptables los rendimientos que oscilaron 50 puntos sobre o bajo el promedio.⁷⁵

En el caso de la medición del estatus sociocultural, se consideraron cuatro variables: la educación de los padres, la cantidad de tiempo que el padre permanece en la casa, el número de libros en el hogar y si los padres viven juntos en la vivienda.⁷⁶

ii. Resultados

En los campos evaluados por la prueba, Cuba obtuvo una clara ventaja sobre el resto de los países participantes con un puntaje muy superior, y siempre sobre el promedio establecido, tanto en lenguaje como en matemáticas.

Los resultados de los otros países fueron muy parecidos, con diferencias sólo marginales. Los países que estuvieron sobre la media en ambas asignaturas fueron: Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México. Por su parte, Bolivia y Paraguay alcanzaron puntaje encima del promedio sólo en una de las dos disciplinas evaluadas (en matemáticas el primero y en lenguaje el segundo de ellos).

Los países que no alcanzaron el puntaje promedio en ninguna de las dos materias fueron: Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela. En el caso específico de Perú, los alumnos obtuvieron un promedio de 241 puntos en lenguaje y 232 puntos en matemáticas.

El cuadro 93 y el cuadro 94 permiten comparar los resultados de los mejores estudiantes de cada país (primer decil).⁷⁷ Como era de esperarse, todos los estudiantes de este grupo sobrepasaron el puntaje promedio (250 puntos). Sin embargo, esta información permite hacer un nuevo ranking en el cual los mejores estudiantes peruanos siguen rezagados con respecto a los otros países.

⁷⁵ Metodología y resultados explicados en *“Resultados Escolares en América Latina”*, J. Douglas Willms y Marie-Andrée Somers. UNESCO / LLECE.

⁷⁶ Para medir estas variables se les dio valor de 1 o 0 dependiendo de la situación.

⁷⁷ Los puntajes de los estudiantes de los países participantes fueron ordenados de mayor a menor y se seleccionó a los que estaban ubicados sobre el 90% de la muestra.

■ cuadro 93

Puntajes de la prueba LLECE para el primer decil de los estudiantes de tercero de primaria

Países	Lenguaje			Matemáticas		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Cuba	415	416	NA	458	459	NA
Argentina	328	324	350	301	299	317
Chile	328	317	341	293	286	303
Bolivia	315	325	308	298	304	311
Brasil	310	305	347	301	298	333
Venezuela	307	301	335	264	262	272
Colombia	303	294	330	293	277	298
Paraguay	300	294	315	293	285	302
México	297	299	335	292	292	317
R. Dominicana	291	296	310	279	280	278
Perú	288	287	316	268	263	301
Honduras	281	293	311	269	287	274

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCI.

Los mismos cuadros permiten apreciar que en la mayoría de los países de la región los alumnos de colegios privados obtuvieron mejores puntajes que los alumnos

de colegios públicos. Esta superioridad de los colegios privados no es exclusiva del primer decil, sino un rasgo que se aprecia en toda la muestra.

■ cuadro 94

Puntajes de la prueba LLECE para el primer decil de los estudiantes de cuarto de primaria

Países	Lenguaje			Matemáticas		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Cuba	420	422	NA	450	450	NA
Chile	359	344	374	321	310	332
Argentina	348	344	385	322	320	347
Brasil	334	329	364	323	317	358
Colombia	326	322	349	307	297	312
México	324	333	364	315	316	338
Paraguay	315	317	350	308	308	331
Venezuela	311	307	323	273	270	293
Perú	303	308	330	286	285	314
Bolivia	302	289	331	300	297	323
R. Dominicana	298	305	310	287	280	294
Honduras	297	308	332	281	292	291

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCI.

Desde el punto de vista de género, el estudio reveló que las mujeres tienden a lograr notas más altas en lenguaje y que la diferencia con los hombres en matemáticas es sólo marginal. Las mujeres mostraron también mejor ritmo de aprendizaje, pues, en promedio, repiten un año menos que los varones.

Como ya se indicó, esta prueba no sólo midió el desempeño académico de los estudiantes, sino también las variables socioculturales que los afectan. En este aspecto, el informe concluyó que tanto en

lenguaje como en matemáticas, la variable que más impacto tiene sobre los estudiantes es la educación de los padres y en segundo lugar, la cantidad de libros disponibles en la casa (el mínimo fue diez libros por hogar).

Se encontró asimismo que los alumnos cuyos padres habían completado la secundaria tuvieron resultados hasta cinco puntos más altos. Asimismo, que la educación de los padres tiene un impacto muy fuerte en la velocidad de aprendizaje de sus hijos.

a.2. Prueba PISA

Internacionalmente, la prueba con mayor número de participantes es la Prueba PISA -*Programme for International Student Assessment*. Esta fue una iniciativa de los países de la OECD dirigida a los estudiantes de 15 años que están a punto de terminar la educación básica. La prueba PISA se desarrolla cada tres años con el objetivo de brindar a las autoridades la oportunidad de formular políticas y dar seguimiento a los resultados de los estudiantes. Este examen mide los conocimientos y competencias adquiridos que son esenciales para el desenvolvimiento básico en la sociedad. Los campos a evaluar son lectura, matemáticas y ciencias.

La prueba fue aplicada por primera vez en el año 2000 entre 43 países.⁷⁸ Esta fue la única oportunidad en la cual participó el Perú. Posteriormente se realizaron dos pruebas más en los años 2003 y 2006. Cada una de estas pruebas ha tenido un énfasis distinto. En la primera se consideraron más los aspectos concernientes a la comprensión de textos. En la segunda, se puso mayor énfasis en matemáticas y, en la última, se dio mayor peso al área de las ciencias.

En la prueba en la que participó el Perú se puso mayor atención a la alfabetización lectora, habilidad que permite a las personas comprender textos como parte de su proceso de alfabetización. De acuerdo al examen PISA, poseer esta habilidad significa, ser capaz de emplear correctamente la información y reflexionar a partir de textos. Esto contribuye a desarrollar el conocimiento y permite a los individuos participar de manera activa en la sociedad.

i. Metodología

Los estudiantes respondieron un cuestionario con un formato definido para cada área de evaluación. La comprensión de textos fue evaluada mediante el uso de series de lecturas. Esto demandaba a los estudiantes construir respuestas cortas, de múltiple elección y respuestas largas que expresaran puntos de vista. Para

los campos de matemáticas y ciencias, se presentaron situaciones y problemas a resolver. Los estudiantes debieron mostrar su capacidad resolviendo los problemas correctamente y demostrando que entendían los principios matemáticos y científicos involucrados en cada una de las tareas.

El desempeño en lectura, al igual que en matemáticas y ciencias, se midió en una escala que fue construida con un puntaje promedio de 500 y una desviación estándar de 100 para los países de la OECD. En tal sentido, el puntaje de 500 fue el parámetro o benchmark con el cual se evaluó a los países participantes.⁷⁹

Para el caso de Alfabetización Lectora, además del puntaje, la prueba PISA estableció un ranking de 5 niveles, nivel 5 para el más avanzado⁸⁰ y 1 para el más deficiente. Se entiende que los estudiantes en el nivel 5 representan un valioso capital humano, ya que son capaces de entender textos no familiarizados y deducir información. Los estudiantes de los niveles 4 y 3 son capaces de realizar tareas difíciles y de complejidad moderada, incluyendo evaluaciones críticas y relacionar partes del texto a su vida cotidiana. Los estudiantes de nivel 2 son capaces de realizar tareas básicas de lectura. Sin embargo, los estudiantes de nivel 1 sólo son capaces de responder preguntas de menor complejidad y tienen serias dificultades para incrementar sus conocimientos y destrezas mediante la lectura.

ii. Resultados

Los resultados de la prueba en lo concerniente al tema de Alfabetización Lectora para los países latinoamericanos participantes se muestran en el cuadro 95. La prueba concluyó que el 54,1% de los alumnos de quinto de secundaria del país no entiende lo que lee, lo cual explica por qué se obtuvo el último lugar no sólo entre los países latinoamericanos, sino también entre todos los países en general (cuadro 96).

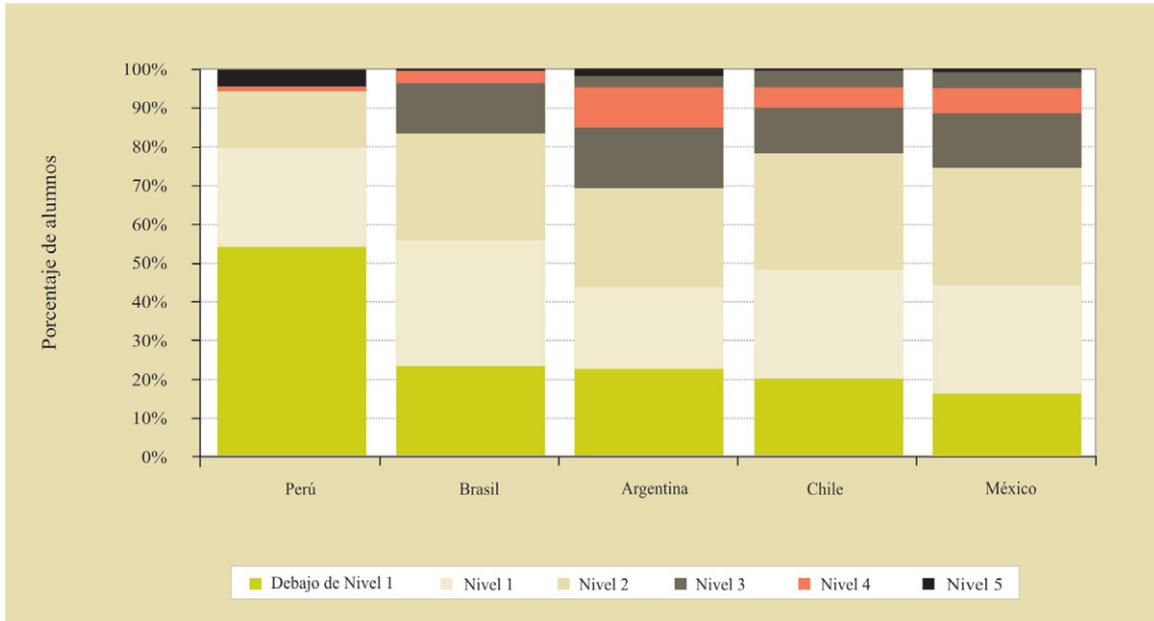
⁷⁸ Perú participó en la prueba PISA PLUS del año 2001 al igual que otros 12 países, cuyos resultados se adhirieron a la Prueba PISA del 2000.

⁷⁹ Metodología y resultados obtenidos de *Reporte Internacional PISA - Completo*. Página web Unidad de medición de la calidad educativa.

⁸⁰ Aproximadamente el 10% de los estudiantes de los países de la OECD pertenecen al nivel 5 de Alfabetización Lectora. OECD / UNESCO "Aptitudes básicas para el mundo de mañana. Otros resultados del proyecto PISA 2000".

cuadro 95

Resultado de los países Latinoamericanos. Alfabetización lectora prueba PISA 2000



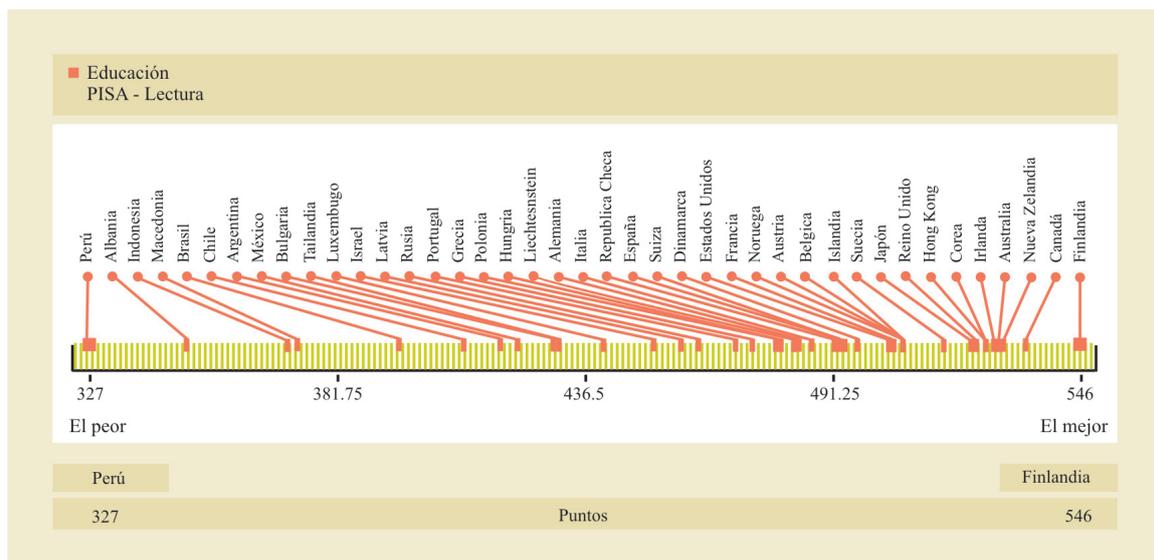
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCL.

Según los resultados generales mostrados en el cuadro 96, el desempeño más alto en lo que corresponde al campo de lectura fue alcanzado por Finlandia. Mientras que los países latinoamericanos obtuvieron puntajes muy por debajo de la media esperada (500 puntos).

Esto demuestra las grandes diferencias existentes entre los países de la OECD y el resto de países participantes. El participante mejor ubicado no perteneciente a esta organización fue Hong Kong - China.

cuadro 96

Resultado de Lectura PISA 2000

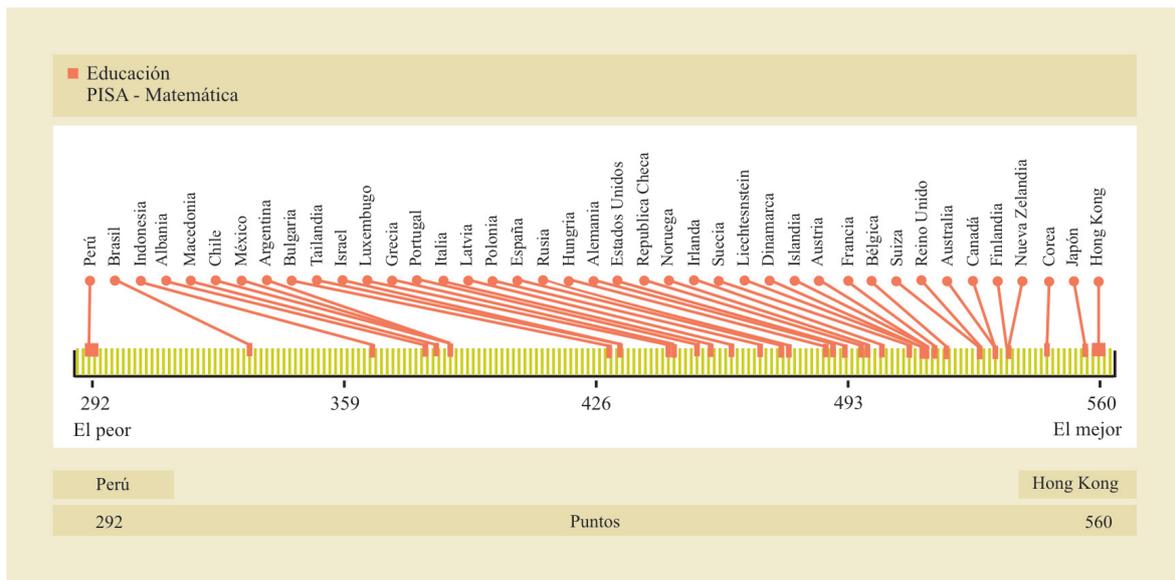


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCL.

Como se aprecia en el cuadro 97 y el cuadro 98, los países que tuvieron los mejores resultados en matemáticas y ciencias fueron Hong Kong - China, Japón y Corea. También se puede notar que existe una gran diferencia entre los países de la OECD y el resto de participantes. Así, los únicos países que alcanzaron un puntaje supe-

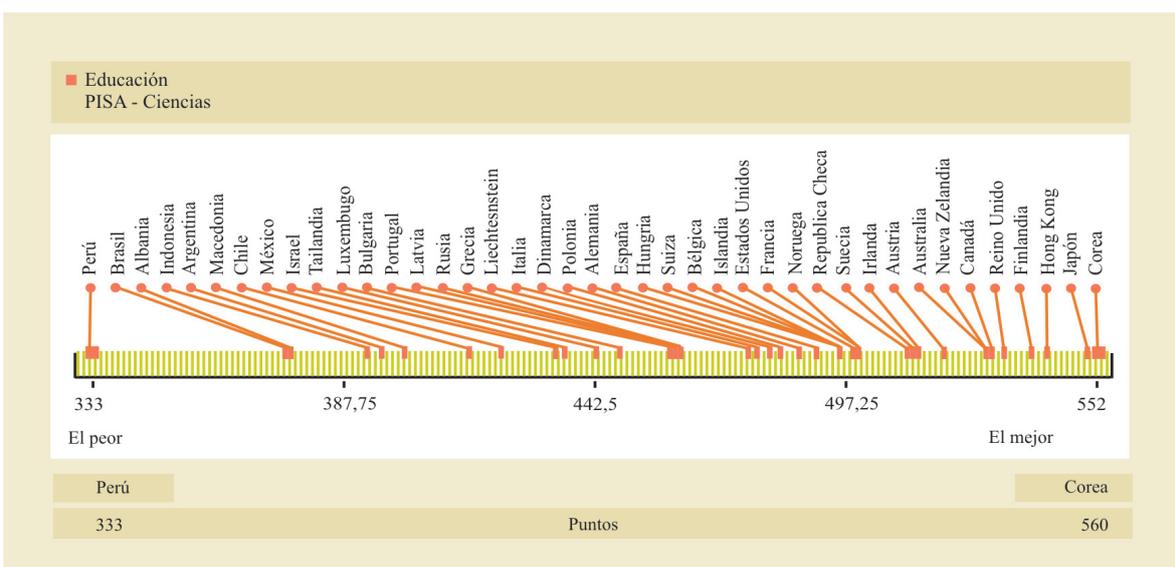
rior o similar al de los países de la organización fueron Hong Kong - China y Liechtenstein (sólo en el área de matemáticas). En cuanto a los países latinoamericanos, obtuvieron puntajes muy inferiores al parámetro establecido tanto en ciencias como en letras. Perú en particular, ocupó el último lugar también en estas materias.

■ cuadro 97
Resultados de Matemáticas PISA 2000



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCI.

■ Cuadro 98
Resultados de Ciencias PISA 2000



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCI.

En esta prueba también se midieron las variables que afectan el desempeño de los estudiantes, tales como el entorno familiar, la dedicación a la lectura, la posición económica, el género, etc. Se pudo comprobar que los países con mayor PIB registraron mejores resultados. Tal como se puede observar en los cuadros anteriores, la mayoría de países de altos ingresos son los que ocupan los primeros puestos. Por su parte, los países con mayores niveles de desigualdad obtienen resultados más bajos que los países más igualitarios.⁸¹

Acerca de las aptitudes de los estudiantes, sin importar su situación familiar o económica, los resultados muestran que los alumnos que tienen hábito de lectura alcanzaron mayor puntaje que aquellos que no lo tienen. En el estudio también se halló que a mayor nivel de instrucción de los padres, sus hijos obtenían mejores resultados en la escuela.

Se aprecia también que los estudiantes con mejores resultados provenían de escuelas con más recursos y una mejor política educativa. Esto hecho está ín-

timamente ligado al nivel socioeconómico de los estudiantes, dado que en casi todos los países evaluados, los mejores puntajes fueron obtenidos por los alumnos con mayores recursos. En el caso del Perú, se ha encontrado que el 76% de las diferencias entre los estudiantes de distintas escuelas se debe principalmente al nivel socioeconómico de las escuelas y de su alumnado.⁸²

La prueba PISA concluye que no hay un solo factor que explique la disparidad en los resultados. En realidad son una serie de factores, tanto económicos, sociales y de actitud los que influyen en la capacidad de aprender de los estudiantes.

La prueba PISA concluye que no se puede señalar a un solo factor para explicar la disparidad en los resultados. En realidad se trata de una serie de factores los que influyen en la capacidad de aprender de los estudiantes, tales como económicos, sociales, de actitud y aptitud individual.

a.3. Evaluaciones nacionales

En el Perú, la institución encargada de medir la calidad educativa es el Ministerio de Educación. El año 1996⁸³ se creó la Unidad de Medición de la Calidad Educativa con el fin de diseñar y consolidar dicha evaluación.

El Ministerio de Educación ha venido realizando Evaluaciones Nacionales de Rendimiento Estudiantil desde el año 1996. Ese año la prueba se llamó “Crece 96” y fue aplicada solamente a estudiantes de primaria. En el año 1998 se realizó la segunda evaluación nacional llamada “Crece 98”, orientada a alumnos de secundaria. Ambas pruebas fueron aplicadas en el ámbito urbano del país.

A partir del año 2001 se cambió tanto el nombre como el formato de la prueba como el alcance de la

misma. En dicho año la prueba se denominó Evaluación Nacional 2001 (EN 2001) y se aplicó a los estudiantes de cuarto y sexto de primaria, y cuarto de secundaria. Las áreas evaluadas fueron: matemáticas, comunicación integral (sólo a primaria) y lenguaje (sólo secundaria). Por primera vez una evaluación de este tipo tuvo representatividad nacional, ya que se incluyeron a los estudiantes de áreas rurales.

En el año 2004, la prueba se llamó “IV Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil (EN 04)” para el segundo y sexto grados de primaria y el tercer y quinto grados de secundaria. En esta oportunidad, tanto los estudiantes de primaria como los de secundaria fueron evaluados en las áreas de matemáticas y com-

⁸¹ Índice Gini de Corea 31,6. Índice Gini de Perú: 49,8. A menor índice, más igualitaria es una sociedad. Fuente: Banco Mundial 2005.

⁸² UMC Ministerio de Educación, *Una aproximación a la Alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años*. 2004.

⁸³ Decreto Supremo N° 002-96-ED.

presión de textos. Rindieron la prueba 14,000 estudiantes por grado,⁸⁴ lo que constituye una muestra representativa a nivel nacional.

i. Metodología

Los estudiantes respondieron un cuestionario ba-

sado en los cursos estudiados. En esta prueba no se establecieron máximos ni mínimos, aunque se esperaba un puntaje promedio de 300 para los estudiantes de primaria y un puntaje promedio de 500 para los de secundaria. Los resultados de los alumnos fueron clasificados de la siguiente manera:⁸⁵

■ cuadro 99

Escalas de clasificación de resultados en O4

Escalas	
Suficiente	Los estudiantes en este nivel son los que tienen dominio suficiente sobre las aptitudes necesarias para su grado.
Básico	Los estudiantes en este nivel sólo tienen un dominio elemental de los desempeños de su respectivo grado.
Previo	Los estudiantes sólo muestran un nivel de desempeño comparable con el de los alumnos de grados anteriores.
<Previo	En este nivel se encuentran las personas que sólo pueden resolver algunas de las tareas del nivel previo.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APCI.

ii. Resultados

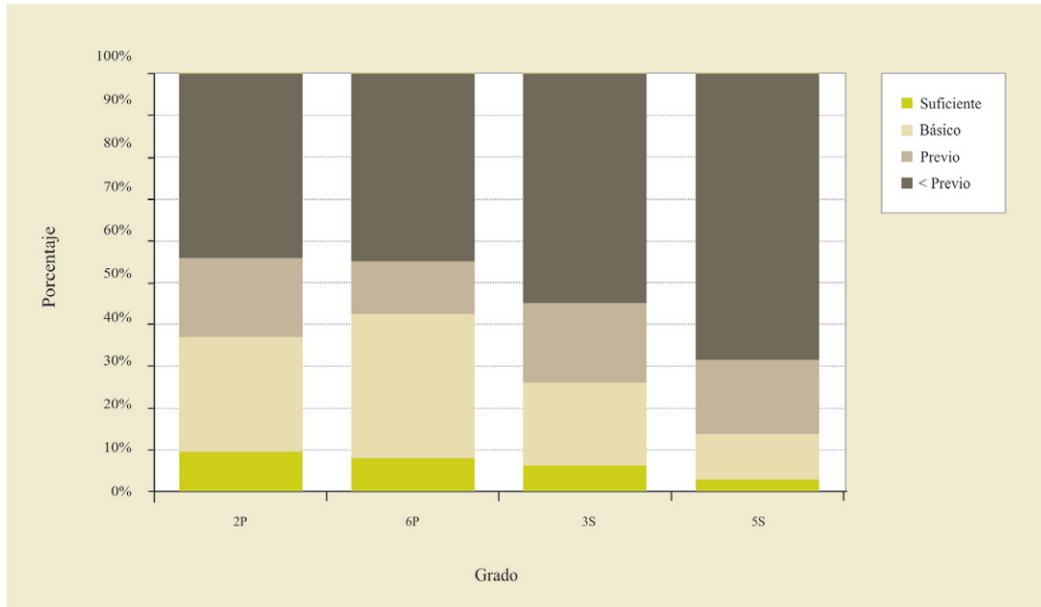
Con relación a los resultados de la IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004, en el cuadro 103 se puede verificar que menos del 10% de los estudiantes, tanto de primaria como de secundaria, se

encuentran en el nivel suficiente para su grado, especialmente en lo que corresponde al campo de las matemáticas. También se observa que, a medida que los estudiantes se encuentran en un grado más avanzado, los resultados que alcanzan en esta materia son más deficientes.

⁸⁴ En la prueba del año 2001, se evaluaron 10 mil estudiantes por grado de primaria y 13 mil por grado de secundaria. Fuente: Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

⁸⁵ Metodología y resultados explicados en *IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil. 2004.*

cuadro 100
Resultados de la EN 04 - Matemáticas

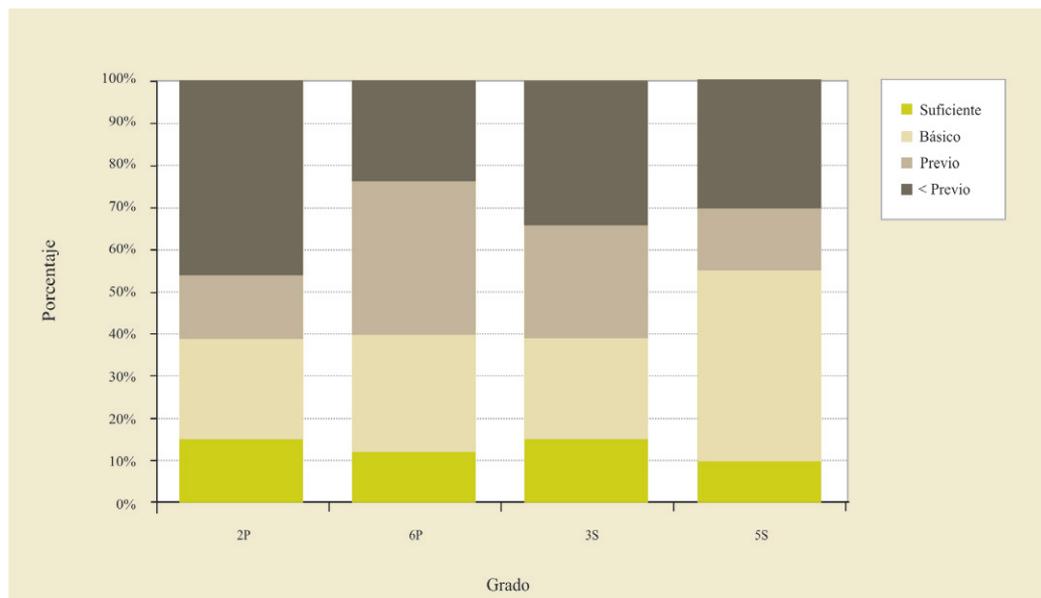


Fuente: Ministerio de Educación. IV evaluación Nacional de rendimiento estudiantil 2004. Elaboración: APCL.

En el caso de comprensión de textos, cuadro 104, los resultados son menos deficientes. Se puede observar también que la gran mayoría de estudiantes se encuentra en niveles básico o previo (con la

excepción de segundo de primaria). Pero aún así, es todavía muy preocupante que menos del 20% de los estudiantes se encuentren en nivel suficiente.

cuadro 101
Resultados de la EN 04 - Comprensión de textos



Fuente: Ministerio de Educación. IV evaluación Nacional de rendimiento estudiantil 2004. Elaboración: APCL.

Adicionalmente, en la EN 04 se compararon los resultados de las pruebas del año 1998 y 2004 de los estudiantes de sexto de primaria y quinto de secundaria. En el caso de los estudiantes de primaria, no se encontraron diferencias importantes en los resultados de Lenguaje y Matemáticas. Con respecto a los estudiantes de secundaria, en el área de matemáticas, los estudiantes del año 2004 tuvieron un puntaje menor al de los estudiantes evaluados en el año 1998.

De otro lado, cabe resaltar que en la EN 04, los profesores fueron evaluados en las mismas áreas que los alumnos, con resultados preocupantes. El estudio respectivo señala que los profesores evaluados en el área de comprensión de textos pudieron resolver preguntas relacionadas con un nivel de lectura mínimamente diferencial, y que este grupo de docentes *“muestra dificultades para interpretar la relación de dos o más ideas evaluando su coherencia y*

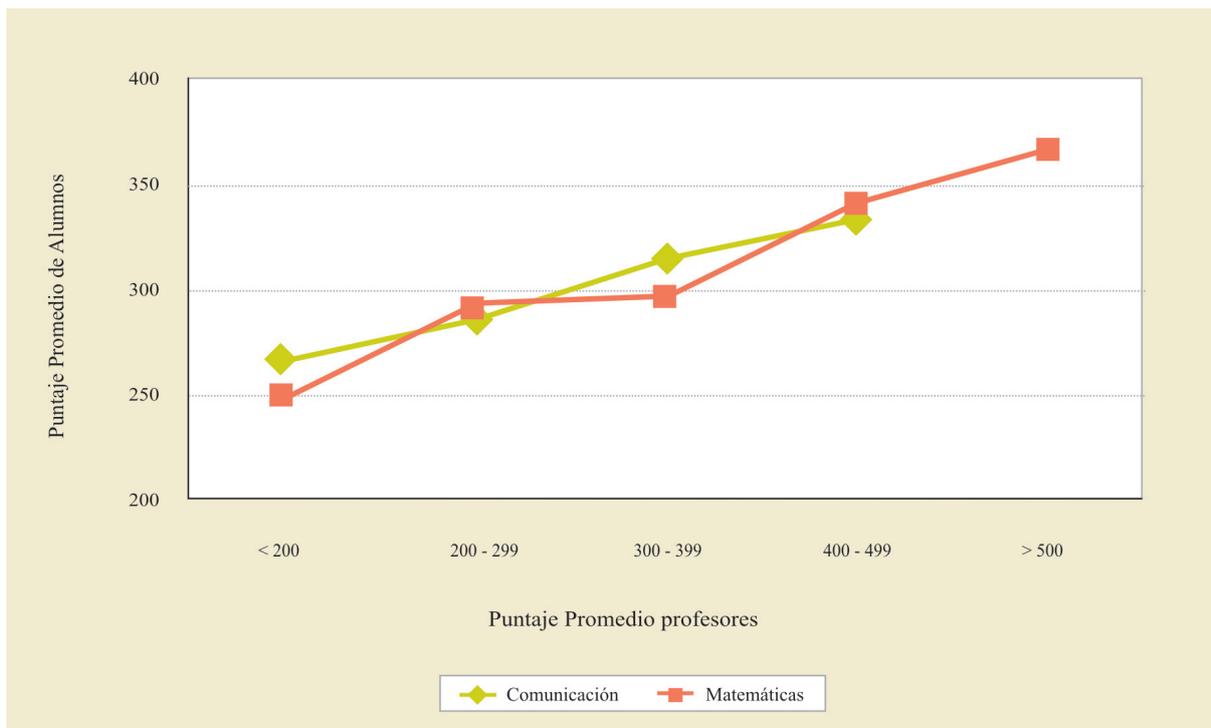
para realizar inferencias globales en torno al texto”.

En el área de las matemáticas, la mayor parte de los docentes estuvieron en la capacidad de resolver problemas rutinarios. Sin embargo, el estudio también señala que los profesores *“Tienen dificultades para resolver problemas indirectos de dos o tres etapas que exigen la construcción de estrategias novedosas, extraer información indirecta de gráficos, tomar decisiones a partir de los resultados obtenidos y formular modelos matemáticos.”*

Como era de esperarse, los estudiantes cuyos profesores tuvieron mejor desempeño, alcanzaron a su vez los mejores puntajes. En el cuadro 102 se brinda evidencia de una relación directa entre el nivel de rendimiento de los profesores y el de los estudiantes. Cuanto mejor es el nivel de los profesores mejor es el rendimiento de los alumnos.

■ cuadro 102

Porcentaje de estudiantes en Comunicación y Matemáticas de la EN 04 según calificación de sus profesores (6to de primaria)



Fuente: Ministerio de Educación. IV evaluación Nacional de rendimiento estudiantil 2004. Elaboración: APCI.

El desempeño de los estudiantes peruanos confirma que el Perú está sufriendo un problema grave en lo referente a la calidad educativa. El país se ubicó, como se ha

visto, en los últimos lugares en las pruebas realizadas a nivel internacional, incluso debajo de países con menor desarrollo relativo como Bolivia, Paraguay y Albania.

b. Cooperación por región por región en proyectos del tema (ODE) educación

El tema de educación ocupó en el año 2005 el tercer lugar entre los doce Objetivos de Desarrollo Estratégico en cuanto al volumen ejecutado de recursos de la CINR, con una asignación de US\$ 42.6 millones, equivalente al 7.1% del total de los fondos de cooperación del año.

Del citado monto, la mayor cantidad, 12.5 millones, fueron orientados a proyectos de alcance nacional; el segundo lugar lo ocupó la región Cusco, con US\$

4.8 millones (11.8% del total orientado al ODE educación), en tercer lugar, la ayuda para educación se dirigió a Lima, con US\$ 3.7 millones (8.8%) y en cuarto lugar, hacia Puno, con US\$ 3 millones (7.1% del total destinado a dicho ODE). Por el contrario, Tumbes, Tacna, Moquegua y Huánuco fueron las regiones que recibieron la menor cantidad de recursos para educación con 6 mil, 21 mil, 97 mil y 165 mil dólares, respectivamente.

■ cuadro 103

Cooperación Internacional No Reembolsable dirigida al ODE Educación según departamento de destino (en dólares americanos)

Región	Educación	% de la CINR
Amazonas	565,752	1.3%
Ancash	710,135	1.7%
Apurímac	993,056	2.3%
Arequipa	2,187,170	5.1%
Ayacucho	742,529	1.7%
Cajamarca	710,076	1.7%
Callao	1,276,628	3.0%
Cusco	4,885,906	11.4%
Huancavelica	840,072	2.0%
Huánuco	165,090	0.4%
Ica	500,830	1.2%
Junín	461,443	1.1%
La Libertad	2,362,188	5.5%
Lambayeque	1,619,270	3.8%
Lima	3,749,983	8.8%
Loreto	665,889	1.6%
Madre de Dios	318,182	0.7%
Moquegua	97,673	0.2%
Pasco	221,723	0.5%
Piura	1,949,232	4.6%
Puno	3,011,313	7.0%
San Martín	1,896,474	4.4%
Tacna	21,834	0.1%
Tumbes	6,359	0.0%
Ucayali	212,665	0.5%
Nivel Nacional	12,666,865	29,6%
Total	42,838,338	100.0%

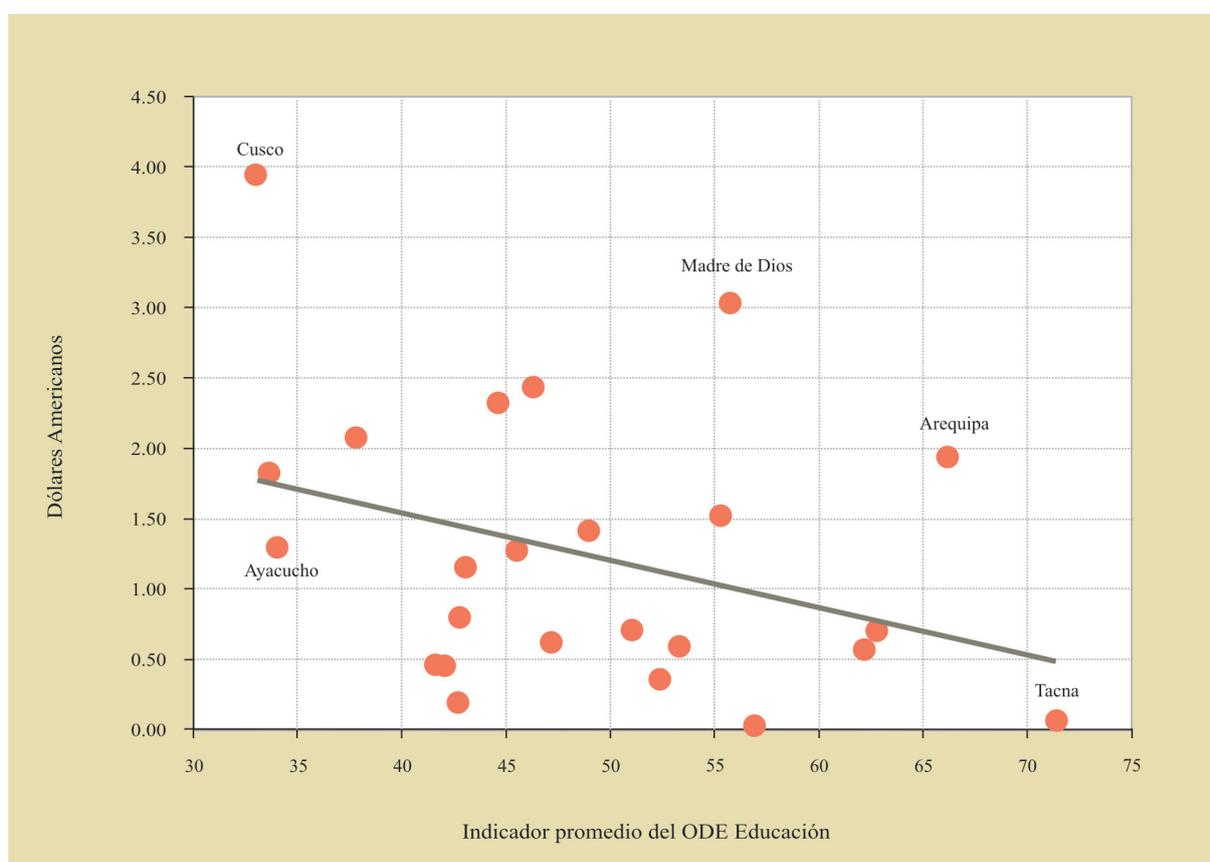
Fuente: APCI.

Analizar la relación entre la asignación de recursos a las regiones y los niveles alcanzados por sus indicadores de educación resulta indispensable en la búsqueda del uso eficiente de los recursos provenientes de la cooperación. Al respecto, el cuadro 104 muestra la relación entre un indicador homogenizado para la Educación (que involucra aspectos tales como cobertura, calidad y acceso) con los fondos per cápita ejecutados

en proyectos financiados por la cooperación y dirigidos a dicho tema. En el siguiente cuadro se aprecia que la relación entre estos dos indicadores es negativa, pues se orienta menores recursos per cápita a las regiones con mejores indicadores. Se puede apreciar también una alta dispersión, con casos como Cusco, Madre de Dios y Arequipa que recibieron recursos muy por encima del promedio.

■ cuadro 104

CINR per cápita vs. indicador homogenizado para el ODE Educación de calidad



Fuente: APCI.

4.4. Cooperación y Potencialidades

a. Metodología para la identificación de potencialidades

La búsqueda de modelos exitosos de desarrollo ha permitido la aparición de enfoques cada vez más eficaces para medir y promover el bienestar humano. Uno de estos nuevos enfoques, basado en las potencialidades existentes, agrega un factor de

sostenibilidad y viabilidad al clásico enfoque asistencialista, que remarca las carencias existentes de una zona determinada (pobreza) y frecuentemente deja de lado las posibilidades (potencialidades) de dichos ámbitos.

En esta perspectiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo plantea que el bienestar del ser humano implica ampliar sus oportunidades para participar en los beneficios del crecimiento y que dicho crecimiento está basado en el aprovechamiento de las potencialidades que el país posee. Entonces, resulta fundamental para todo país tener claro conocimiento de cuáles son sus potencialidades y cómo aprovecharlas óptimamente.⁸⁶

Según la definición propuesta por el PNUD,⁸⁷ se entiende como potencialidad a “todo aquél recurso (natural, humano, social, económico o de infraestructura) que existe en una zona determinada y que no está siendo utilizado plenamente o, simplemente, no se le está utilizando para la generación actual o futura de ingresos, y que sea capaz de dinamizar la economía y mejorar los niveles de desarrollo humano de las poblaciones en donde se encuentra”.

i. Antecedentes del uso del enfoque de potencialidades

Recientemente se han publicado argumentos persuasivos del uso de este enfoque. Así, dentro de la documentación producida por el PNUD, se puede reseñar el *Informe de desarrollo humano, aprovechando las potencialidades* publicado en el año 2002. Este documento proporciona a planificadores y autoridades gubernamentales una visión de desarrollo a partir de la identificación de sus propias vocaciones productivas y recursos existentes. Aporta asimismo, un ranking regional de 24 indicadores de potencialidades agrupados en tres categorías: capital natural, capital físico y capital humano. En el año 2003, este enfoque fue desarrollado más ampliamente en el *Mapa de potencialidades del Perú: Una primera aproximación a nivel provincial*, donde se presentaron 50 indicadores a nivel provincial como referencia para los programas de gobierno de las autoridades locales y regionales. La metodología empleada en este caso consistió en cuantificar los recursos existentes en las provincias,

restar los recursos usados y establecer así los recursos disponibles a los cuales deberá aplicarse políticas favorables para su desarrollo. En el año 2005, el PNUD en su *Identificación de potencialidades: Conceptos e instrumentos*, señaló los instrumentos y metodología para la gestión de las potencialidades identificadas, teniendo en cuenta los recursos no sólo tangibles sino también los intangibles (humanos e institucionales). Esta metodología plantea tres niveles de acción: el primero de identificación y estimación de las potencialidades, el segundo de organización de las potencialidades en términos productivos y, el tercero de validación de esas potencialidades en función del Desarrollo Humano (capacidad de generación de empleo, aumento de los ingresos, mejoras en las condiciones de trabajo, etc.)

No obstante la valiosa contribución del PNUD en el desarrollo de este enfoque, no existe todavía una sistematización de los indicadores de potencialidades en líneas temáticas. Esta forma de presentar las potencialidades permitiría hacer una priorización regional en función a áreas temáticas específicas y así orientar mejor las políticas sectoriales y de ayuda al desarrollo. En este sentido, la presente sección constituye un primer esfuerzo en la aplicación de este enfoque.

ii. Las potencialidades y la Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional se acondiciona al uso del enfoque de potencialidades, pues busca que los recursos invertidos generen un mayor impacto orientándolos preferentemente hacia zonas donde existan más posibilidades de desarrollo y entornos favorables, en lugar de zonas donde esas posibilidades sean menores.

Al establecer las potencialidades regionales en áreas temáticas, se pretende mostrar evidencia que oriente los recursos de los donantes hacia aquellas regiones con oportunidades de generación de valor en dichos temas.

⁸⁶ PNUD “Mapa de las Potencialidades del Perú, una primera aproximación a nivel Provincial” 2003. Presentación a la edición de mayo del 2003.

⁸⁷ *Ibidem*. Introducción.

iii. Metodología

La aplicación de este enfoque en el presente trabajo recoge el concepto de potencialidades planteado por el

PNUD: “recursos disponibles no usados o usados insuficientemente”. Una definición operativa se muestra en el siguiente gráfico:



iv. Selección de los temas

Establecer las potencialidades regionales según líneas temáticas supone un estudio completo de las ventajas que tienen las regiones en todos los ámbitos sectoriales. El presente trabajo constituye un primer esfuerzo hacia este gran objetivo, en dos temas piloto: el turismo y la educación.

Dichos temas han sido seleccionados, en primer lugar, por la disponibilidad de indicadores estadísticos regionales y, en segundo lugar, por las características particulares que presentan. Esta particularidad en el caso del turismo, es el importante crecimiento que ha registrado en los últimos años⁸⁸ y el hecho de involucrar un conjunto de actividades conexas que lo convierten en un importante generador de empleo. En el caso de la educación, su particularidad radica en el bienestar individual que genera y la importancia que tiene el capital humano en el crecimiento de la economía

v. Tratamiento de los indicadores

El análisis temático implica comparar los indicadores y de esta manera poder calificar las regiones de acuerdo al comportamiento que presentan. Los valores absolutos de los indicadores impiden estas comparaciones pues presentan escalas diferenciadas y unidades de medida distintas. Por ello se ha expresado dichos valores absolutos en valores estandarizados a una misma escala.

Son dos los procedimientos de estandarización utilizados: por cambio de escala y por percentiles. En ambos casos, la estandarización de indicadores parte de la aceptación de dos supuestos: (i) Los valores estandarizados sólo pueden oscilar entre 0 y 100 unidades y (ii) 0 representa el valor menos deseable y 100 el valor más deseable. Cada uno de estos procedimientos está desarrollado en el anexo.

⁸⁸ En el sector servicios, según el MINCETUR, el turismo tuvo una tasa de crecimiento de divisas de 178% en el periodo 1994-2004.

a.2. Potencialidades regionales en Turismo

El turismo, como impulsor del crecimiento económico, puede constituirse en un eje de desarrollo nacional. Así lo demuestran experiencias de países latinoamericanos como Cuba y Costa Rica, que han adoptado una estrategia para el fomento del turismo con excelentes resultados. En el año 2002, la actividad turística generó en Cuba ingresos equivalentes al 15% de su PIB. En el caso de Costa Rica, los ingresos obtenidos por el turismo fueron de 1,342.6 millones de dólares americanos⁸⁹ (8.5% del PIB), desplazando a sectores económicos primarios históricos como el café y el banano. Además, Costa Rica es conocida mundialmente por los esfuerzos en la conservación de sus recursos naturales por medio del ecoturismo y la revalorización del medio ambiente y la biodiversidad.⁹⁰

El Perú tiene un enorme potencial turístico por sus abundantes riquezas naturales y culturales. Considerado por el *World Resources Institute* como uno de los 5 países megadiversos del planeta, posee 84 de las 104 zonas de vida en el mundo, con relieve y climas muy variados, propicios para la práctica de deportes de aventura. De acuerdo a las cifras disponibles a julio del 2006, el Perú cuenta con 949 sitios naturales y 60 áreas naturales protegidas, que abarcan aproximadamente el 13% del territorio nacional. Cuna de una de las grandes civilizaciones del continente, el Perú posee un inmenso patrimonio histórico-arqueológico (381 sitios arqueológicos y 559 sitios históricos inventariados),⁹¹ declarados 15 de ellos Patrimonio Cultural de la Humanidad. En el Perú conviven, además, una gran diversidad de culturas vivas: sólo en la amazonía existen al menos 42 etnias y a nivel nacional se celebran cerca de tres mil fiestas costumbristas;⁹²

asimismo, la abundante riqueza gastronómica goza ya de reconocimiento internacional.⁹³ Toda esta variedad de recursos, convertidos en productos turísticos de calidad, tienen un fuerte potencial para el desarrollo de una diversa y exitosa oferta turística.

En consecuencia, el modelo de desarrollo considerado como el más apropiado para la preservación y conservación de estas riquezas, propuesto por el propio órgano titular del sector, es el turismo sostenible.⁹⁴ Este modelo está orientado hacia las áreas con valores naturales y culturales excepcionales que sobre la base de las actividades recreacionales y educativas, promueve la conservación del lugar, propicia la participación directa y benéfica de las poblaciones locales y compromete a todos los involucrados a tomar precauciones para minimizar impactos tanto ecológicos como culturales.

Por otro lado, el turismo es también un importante generador de empleo en forma descentralizada, pues no sólo demanda hoteles y agencias de viaje, sino también transporte, alimentación, artesanía, servicios de esparcimiento y otros relacionados con el comercio.⁹⁵ En los últimos 10 años el ingreso de turistas se ha incrementado en 118%, y en el periodo 2001-2005 el ingreso por divisas creció en 167%.⁹⁶

No obstante, en el Perú el turismo está lejos de ser una de las actividades impulsoras del desarrollo nacional. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), México recibe 17 veces más turistas que los que recibe el Perú, Brasil 4 veces, Puerto Rico 3 veces, y Chile 50% más.⁹⁷

⁸⁹ CENTRUM Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú. "Turismo: opción de desarrollo" 2003.

⁹⁰ www.ruta.org Proyecto Ruta. Costa Rica es uno de los miembros fundadores del Proyecto RUTA desde 1980. Actualmente promueve el desarrollo de la Agenda Conjunta Agroambiental y Eco turística en Centroamérica, con el apoyo de 7 organismos y agencias internacionales.

⁹¹ MINCETUR. Sistema de Información de Estadística de Turismo. Inventario de Recursos Naturales y Culturales del Perú 2006.

⁹² www.educared.edu.pe 2004.

⁹³ En la Cuarta Cumbre Internacional de Gastronomía Internacional Madrid Fusión 2006, celebrada en el mes de enero de 2006, la ciudad de Lima fue declarada Capital Gastronómica de América Latina.

⁹⁴ PENTUR 2005-2015 Modelo de desarrollo del turismo.

⁹⁵ Cuenta Satelital del Turismo 2004. MINCETUR.

⁹⁶ MINCETUR Sustentación Presupuestal 2005.

⁹⁷ Organización Mundial del Turismo. Yearbook of Tourism Statistics 2005.

Para aprovechar óptimamente los recursos turísticos es fundamental identificarlos a nivel subnacional. De este modo, las zonas directamente involucradas podrán tomar conciencia de los beneficios que dejan de percibir por no utilizar adecuadamente su potencial, y ejecutar en consecuencia las acciones pertinentes para su mejor y más amplio aprovechamiento.

En este sentido, el objetivo de medir las potencialidades en turismo es identificar las ventajas que tienen las regiones en cuanto a posibilidades de desarrollo en esta actividad, para que los recursos de la Cooperación Internacional se orienten hacia aquellas zonas donde generen mayor impacto.

El tratamiento de los indicadores de la oferta y demanda turística obedece a la conceptualización de *poten-*

cialidad planteada por el PNUD: *recursos disponibles no usados o usados insuficientemente*. De este modo, la oferta turística son los recursos existentes y la demanda turística es el uso o aprovechamiento actual de dichos recursos; así, se considerará como potencial a aquellas regiones donde los recursos turísticos sean mayores que la demanda que generan, pues esas regiones tienen todavía capacidad para impulsar procesos de desarrollo en este sector.

En consecuencia, se han utilizado indicadores que muestren, por un lado, la oferta turística regional y, por el otro, la demanda que genera dicha oferta. Adicionalmente, se han empleado algunos indicadores que muestren otros aspectos importantes para el turismo, a los cuales se ha denominado factores condicionantes. Los indicadores usados son:

Oferta Turística:

- Número de recursos turísticos
- Disponibilidad de hospedaje

Demanda Turística:

- Arribos nacionales y extranjeros a establecimiento de hospedajes

Factores condicionantes:

- PIB per cápita regional
- Densidad de carreteras por km²

La metodología empleada para la estandarización de los indicadores corresponde al procedimiento por cambio de escala descrito en el anexo.

Para una mejor presentación de los indicadores usados, en el cuadro 109 se detallan las variables utilizadas así como el tratamiento que han recibido. El índice de la oferta turística se calculó a partir de la agregación de los indicadores: *número de recursos turísticos*,⁹⁸ que mide el número de recursos turísticos naturales y

culturales que posee cada región y, el *índice de disponibilidad de hospedaje*, que mide la capacidad actual que tienen los establecimientos de hospedaje para seguir albergando más arribos. La demanda turística está representada por los *arribos a establecimientos de hospedaje*, que mide la cantidad de arribos tanto nacionales como extranjeros a los establecimientos de hospedaje. Asimismo, se ha considerado factores condicionantes al desarrollo del turismo, tales como: el *PIB per cápita regional* y la *densidad de carreteras por*

⁹⁸ Según Inventario Turístico del MINCETUR del 2006.

km² de superficie. En el primer caso, se mide el tamaño de la economía regional, pues cuando este indicador es positivo es más factible la existencia de condiciones favorables para el turismo como: los servicios finan-

cieros, transporte, comunicaciones, restaurantes, comercio en general, etc. En el segundo caso, se mide la facilidad de acceso a los recursos turísticos que tienen las regiones.

■ cuadro 105

Descripción de los indicadores usados

Índice	Indicadores	¿Qué mide?
Oferta Turística (recursos existentes)	Número de recursos turísticos.	Constituyen la base material para la oferta turística. Mide el número de recursos naturales y culturales que posee cada región
	Índice de disponibilidad de hospedaje.	Recurso de potencialidad. Mide el porcentaje de infraestructura de hospedaje disponible, cubriendo la demanda que regularmente atienden.
Demanda Turística (uso del recurso)	Arribos a establecimientos de hospedaje.	Es una aproximación a la cantidad de visitas que reciben los atractivos turísticos. Mide la cantidad de arribos tanto nacionales como extranjeros a los establecimientos de hospedaje.
Factores condicionantes	PIB per capita regional	Es una aproximación a las condiciones o entornos favorables para el turismo: servicios financieros, comunicaciones, transporte, restaurantes, artesanía y comercio en general. Mide el tamaño de la economía regional distribuida entre el número de sus habitantes.
	Densidad de carreteras por km ²	Las carreteras, a diferencia de otras modalidades de acceso, permiten un mayor acercamiento a los recursos turísticos. Mide la facilidad de acceso que tienen las regiones, al tomarse en cuenta solo las carreteras asfaltadas y afirmadas.

Para la identificación de las potencialidades regionales es importante tener claro cuáles y cuántos son los recursos que se disponen, así como la cuantificación de su uso, que en este caso está medido por el indicador arribos a establecimientos de hospedaje.

Como se puede apreciar en el cuadro 106 las columnas denominadas “Número de recursos turísticos” y “Arribos a hospedajes” muestran los índices en forma

de *ranking* regional. Así se tiene que Lima, la región con mayor cantidad de recursos turísticos, es también la región con mayor cantidad de arribos, pero no como destino final, sino como lugar de paso hacia las demás regiones. Por lo tanto, exceptuando Lima, las regiones con mayor cantidad de arribos son: Cusco, Arequipa, La Libertad e Ica; y las regiones con mayor cantidad de atractivos turísticos son: Lima, Áncash, Ayacucho, Piura y Puno.

■ cuadro 106

Ranking regional en recursos turísticos, arribos a hospedajes y densidad de carreteras

Departamento	Número de recursos turísticos 2006	Índice 1/	Departamento	Arribos a hospedajes 2005	Índice 1/	Departamento	Carreteras por km ² 2001	Índice 1/
Lima	322	100	Lima	7972153	100	Tumbes	0.19	100
Áncash	227	69	Cusco	1024340	12	Ancash	0.17	94
Ayacucho	137	39	Arequipa	806870	9	Piura	0.16	88
Piura	125	35	La Libertad	623729	7	Apurímac	0.16	88
Puno	110	30	Ica	580938	7	Huancavelica	0.15	78
Cusco	102	27	Junín	478095	5	Cajamarca	0.14	76
Junín	92	24	Ancash	441551	5	Junín	0.14	74

Departamento	Número de recursos turísticos 2006	Índice 1/	Departamento	Arribos a hospedajes 2005	Índice 1/	Departamento	Carreteras por km ² 2001	Índice 1/
Cajamarca	83	21	Piura	432676	5	Pasco	0.13	72
La Libertad	79	20	San Martín	361454	4	Huánuco	0.13	70
Arequipa	74	18	Lambayeque	354479	4	Ucayali	0.12	66
Tacna	69	16	Cajamarca	295191	3	Amazonas	0.12	66
Pasco	65	15	Huánuco	264604	3	La Libertad	0.11	58
San Martín	65	15	Tacna	236331	2	Tacna	0.11	56
Moquegua	54	11	Loreto	223665	2	Cusco	0.10	55
Loreto	50	10	Puno	183252	2	Puno	0.10	52
Huánuco	47	9	Madre de Dios	143588	1	Lambayeque	0.10	51
Amazonas	46	9	Ayacucho	141248	1	Ayacucho	0.08	42
Ica	46	9	Apurímac	134223	1	Lima	0.08	40
Lambayeque	46	9	Ucayali	116938	1	Moquegua	0.07	37
Apurímac	43	8	Amazonas	113450	1	Arequipa	0.04	22
Tumbes	36	5	Pasco	107389	1	Madre de Dios	0.04	21
Huancavelica	34	5	Tumbes	89389	0	San Martín	0.01	6
Ucayali	24	1	Moquegua	73289	0	Loreto	0.01	4
Madre de Dios	20	0	Huancavelica	61960	0	Ica	0.00	0

Fuente: Mincetur/MTC. 1/Estandarización por cambio de escala.

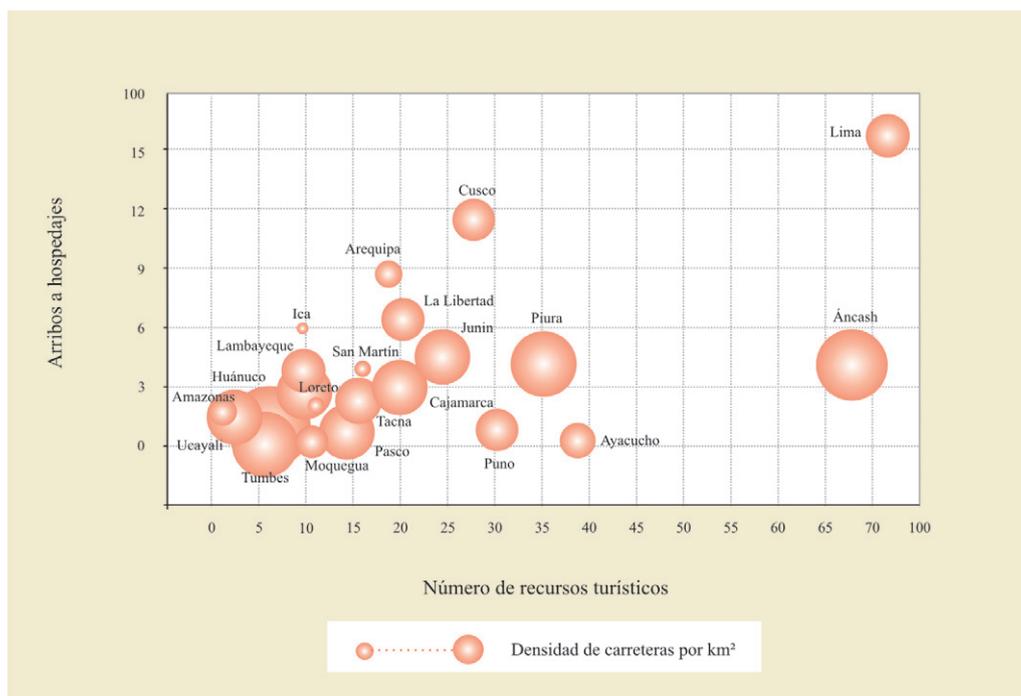
Si bien es importante identificar los recursos de las regiones y cuantificar el uso que reciben, es aún más importante, para efectos de determinar el potencial regional, precisar dónde los recursos tienen mayor capacidad de recibir más uso del que actualmente tienen. Por ello, es necesario relacionar los indicadores recursos turísticos y arribos a establecimientos de hospedaje.

En el cuadro 107 se aprecia dicha relación. En el eje vertical, se muestra los recursos turísticos que poseen las regiones y en el eje horizontal, la cantidad de arribos a los establecimientos de hospedaje. Así tenemos que los departamentos con mayor cantidad de atractivos turísticos no son destino en la misma proporción (haciendo la salvedad del caso de Lima), de la mayor cantidad de visitantes.

Para explicar este hecho se ha recurrido a una tercera variable o factor condicionante: la densidad de carreteras —graficada por el tamaño de los círculos—, por ser un factor determinante para el acceso a los recursos turísticos. Sin carreteras adecuadas (asfaltadas o afirmadas) o, peor aún, su ausencia, resulta difícil acceder a los distintos lugares, con mayor razón si éstos se encuentran ubicados en zonas alejadas de las ciudades, como comúnmente ocurre en el Perú. El gráfico muestra, sin embargo, que la accesibilidad no parece ser un factor limitante para las visitas a las regiones con mayor número de recursos turísticos, pues los cinco departamentos con mayor cantidad de recursos muestran en general una densidad de carreteras dentro del promedio regional.

cuadro 107

Recursos turísticos vs. arribos a establecimientos de hospedaje



Fuente: Mincetur. Elaboración: APCI.

Si bien los recursos turísticos son la base material indispensable para el turismo, éstos no pueden ser aprovechados si no cuentan con infraestructura adecuada que los convierta en productos ofertables.⁹⁹ Por este motivo, se ha estimado conveniente complementar el indicador *Recursos turísticos con Disponibilidad de hospedaje*, el cual mide la capacidad de infraestructura para hospedaje disponible luego de cubrir la demanda de arribos que regularmente se atiende. A esta agregación se ha denominado *Oferta turística*.

Así, en el cuadro 108 se muestra la correlación que existe entre el índice de la oferta turística, en el eje horizontal y arribos a establecimientos de hospedaje, en el eje vertical. Como se puede apreciar en el cuadro, las regiones con mayor índice de oferta turística son

las mismas que las que contienen mayor número de recursos, lo que significa que la disponibilidad de infraestructura de hospedaje no altera el orden de las regiones.

El problema persiste: las regiones con mayor cantidad de recursos turísticos, en este caso oferta turística, no reciben una cantidad proporcional de visitantes. Para explicar este hecho, como en el gráfico anterior, se ha considerado conveniente incluir una tercera variable. En este caso se ha utilizado el PIB per cápita, que mide el tamaño de la economía de la región. Este indicador ha sido considerado porque, si bien el turismo sostenible no requiere de grandes capitales y el tamaño de la economía no es un factor fundamental, es importante que las regiones cuenten con infraestructura y servicios

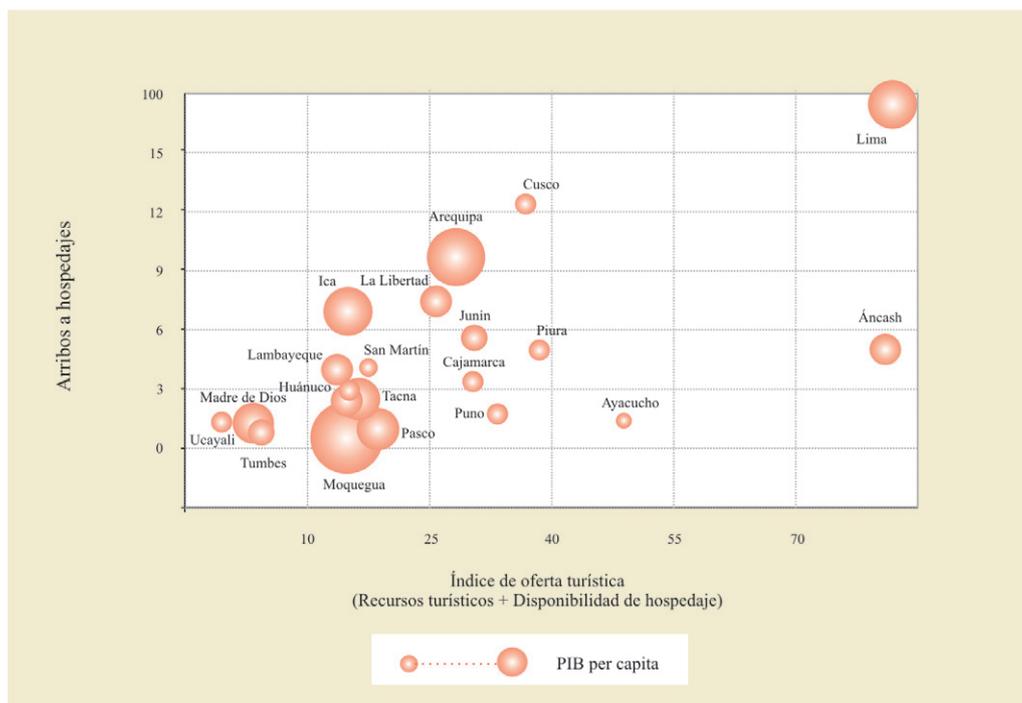
⁹⁹ Tal como se señala en la página Web//: www.andina.com.pe *El turismo en el Perú. 2006* "...Los principales problemas para convertir los recursos en productos turísticos de calidad son: deficiente accesibilidad, infraestructura y planta turística; escasos servicios turísticos de calidad, falta de promoción y desarrollo de productos turísticos y artesanales, deficiente desarrollo de una política estable en el mediano plazo que pueda garantizar la sostenibilidad y competitividad de la actividad turística y artesanal...".

básicos que proporcionen entornos adecuados para el desarrollo del turismo, tales como: servicios financieros, comunicaciones, restaurantes que brinden una

adecuada calidad, transportes, etc. Es más factible deducir por el tamaño de la economía regional la existencia de dichos entornos.

■ cuadro 108

Índice de la oferta turística vs. arribos a establecimientos de hospedaje



Fuente: Mincetur. Elaboración: APCI.

Al respecto, en el gráfico se muestra que no hay correlación entre las regiones con mayor índice de oferta turística y el tamaño de su *PIB per cápita*, pues a excepción de Lima, las regiones con mayor número de recursos son precisamente las que tienen el PIB más bajo. Esto demuestra que, a diferencia de la variable de accesibilidad, el *PIB per cápita* sí sería, aunque en términos relativos (por las consideraciones expuestas sobre el turismo sostenible), un factor limitante para el desarrollo turismo en las regiones con mayor potencial.

En conclusión, las regiones con mayor potencial turístico, según los indicadores usados, exceptuando el caso particular de Lima, son: Áncash, Piura y Ayacucho; y, en menor proporción Puno. Dichas regiones, además de tener mayores índices de oferta turística, cuentan con las mejores condiciones relativas de infraestructura de acceso y lo más importante, tienen alta capacidad de generar un mayor crecimiento, por el bajo nivel de aprovechamiento –arribos– actuales. Es en estas regiones donde las inversiones para el desarrollo del turismo podrían generar mayores impactos.

a.3. Potencialidades regionales en Educación

La educación básica de calidad es fundamental para el desarrollo del potencial humano y de sus capacidades económicas porque dota al individuo de recursos, habilidades y destrezas que le permiten desenvolverse

en la sociedad, ampliar sus oportunidades económicas y estar suficientemente habilitado para emprender estudios superiores.

El objetivo de medir las potencialidades en la educación básica es determinar las ventajas que tienen las regiones en cuanto a la capacidad de su población para desempeñarse eficientemente en los ámbitos económicos, sociales y civiles. De este modo es posible establecer en qué regiones surten mejor efecto los esfuerzos dirigidos al desarrollo. El propósito final es dirigir la cooperación técnica internacional hacia aquellas zonas con mejores posibilidades de crecer en términos de capital humano.

Para medir el potencial educativo regional se ha tomado las dos dimensiones de la educación: cobertura y calidad.¹⁰⁰ La primera mide la tasa de asistencia escolar (en este caso se usó la cobertura educativa regional en edades normativas) y el segundo mide el nivel de rendimiento que obtienen de acuerdo a calificaciones nacionales estándar.

El índice de calidad se calculó a partir de los resultados de la evaluación de comprensión de lectura y habilidad matemática realizada en el año 2004 por el Ministerio de Educación. El índice de cobertura se estableció por el porcentaje de alumnos en edad escolar, tanto de primaria, como de secundaria, que asisten al colegio.

El análisis de los indicadores evidencia una gran brecha entre cobertura y calidad educativa. Así, mientras

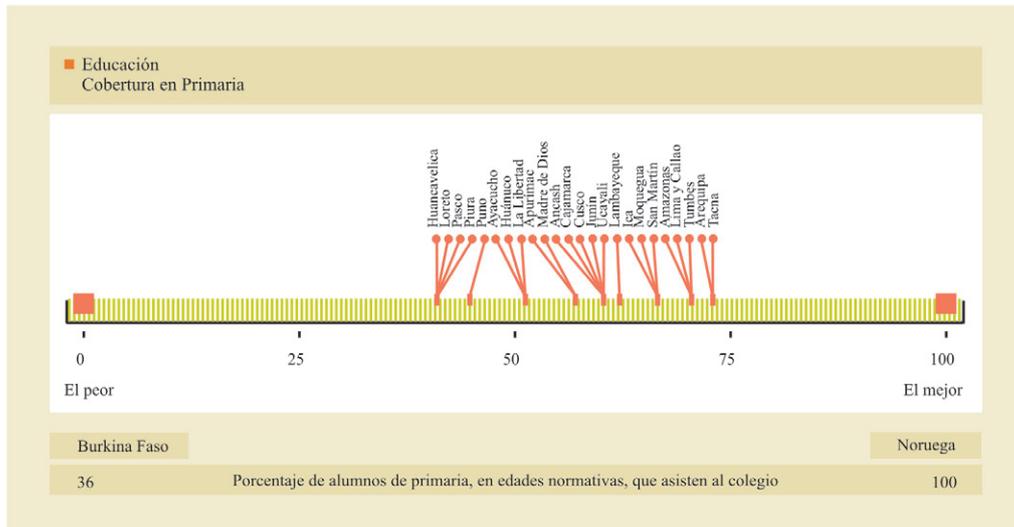
que en el nivel primario los índices oscilan, en el caso de cobertura, entre 88% y 97%; en el caso de calidad, oscilan entre 1% y 17%. Similar comportamiento se observa en el nivel secundario, donde en cobertura los índices oscilan entre 49% y 87% y en calidad entre 1% y 14%.

Para evaluar las regiones con respecto a los estándares internacionales se ha usado, en el caso de cobertura educativa, el método de percentiles, es decir, ubicar los índices regionales dentro de la distribución internacional.

Desde esta perspectiva, en el cuadro 109 se muestra, en el nivel primario, las tasas regionales de asistencia educativa de los alumnos de seis a once años de edad, dentro de la distribución mundial. En un rango de 0 al 100, el valor más bajo de este indicador corresponde al país africano Burkina Faso con 36% de cobertura y el valor más alto corresponde a Noruega con 100% de cobertura. Dentro de esta distribución internacional, los índices regionales del Perú fluctúan entre los puntos 40 y 73, con 16 de las regiones por encima del punto 50. Esto significa que las regiones del Perú, dentro del contexto internacional, presentan buenos índices de cobertura educativa en el nivel primario, al estar la mayoría por encima de la mediana del mundo. Las regiones que encabezan estos índices regionales son: Tacna, Arequipa, Tumbes, Lima y Callao, Amazonas y San Martín.

¹⁰⁰ UNESCO Foro Mundial de Educación. Dakar 2004, Pág. 16

■ cuadro 109
Cobertura educativa en primaria

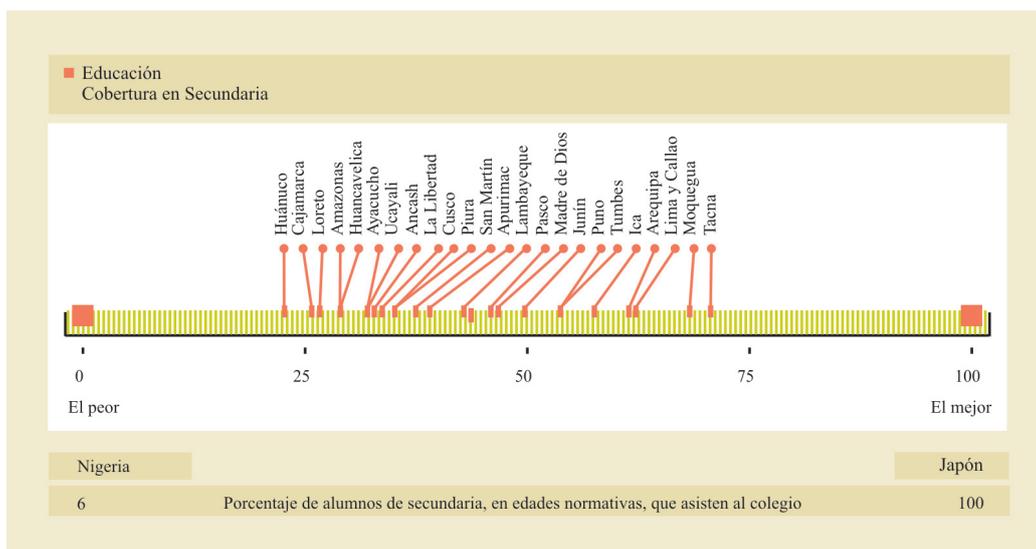


Fuente: Ministerio de Educación, 2004. Elaboración: APCI.

Siguiendo con el análisis, ahora en el nivel secundario, en el cuadro 110 se muestra las tasas de asistencia escolar de alumnos de 12 y 16 años de edad dentro de la distribución mundial. Como se puede apreciar, en este caso, el valor más bajo del indicador es mucho menor que en el nivel primario, con sólo 6% de cobertura, correspondiente a Nigeria, y el valor más alto es de 100%, correspondiente a Japón. Dentro de esta

distribución los índices regionales del país oscilan entre los puntos 23 y 70, y sólo 7 regiones presentan índices mayores que la mediana del mundo. Esto significa que la cobertura regional en el nivel secundario es deficiente con respecto a los estándares internacionales. Las regiones que presentan los mayores índices de cobertura son: Tacna, Moquegua, Lima y Callao, Arequipa e Ica.

■ cuadro 110
Cobertura educativa en secundaria



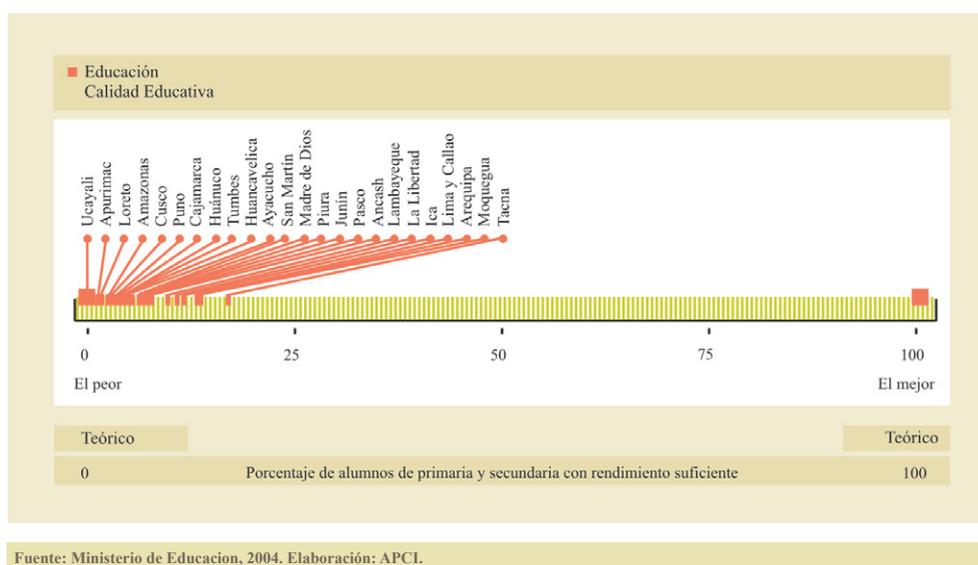
Fuente: Ministerio de Educación, 2004. Elaboración: APCI.

Si bien es importante garantizar el acceso de las personas a la educación, es aún más importante la calidad de educación que reciben. Medir la calidad educativa significa medir el rendimiento educativo de los estudiantes para ver si efectivamente la educación que se imparte está logrando los resultados esperados.¹⁰¹ En este sentido, en el cuadro 111 se muestra el rendimiento de los estudiantes tanto del nivel primario como del nivel secundario. Como se puede apreciar en el gráfico, el rendimiento escolar es muy bajo, ya que el porcentaje de alumnos con rendimiento calificado como suficiente no supera el 17%. Esto significa que más del 80% de los estudiantes a escala nacio-

nal no poseen las capacidades cognitivas suficientes para el grado que están cursando.

Por lo expuesto, si bien resulta un tanto incongruente poner los índices de calidad educativa en términos positivos, es decir en términos de potencialidad, resulta útil conocer cuáles son las regiones que presentan mayores índices de calidad educativa dentro del contexto inter-regional. En esta perspectiva, las regiones con mayores índices de calidad educativa son: Tacna, Arequipa, Lima y Callao, y Moquegua en el nivel primario; y Tacna, Moquegua, Lima y Arequipa en el nivel secundario.

■ cuadro 111
Calidad educativa en primaria y secundaria



Una vez identificadas, por un lado, las regiones con mayores índices de cobertura y, por el otro, las regiones con mayores índices de calidad educativa, se relacionaron estos dos índices para identificar las regiones con las más altas tasas de asistencia y al mismo tiempo con mejor rendimiento escolar, cada uno con su propia escala de valores. En ese sentido, en el cuadro 112 se muestra en el eje horizontal las tasas de cobertura educativa y en el eje vertical las tasas de calidad educativa.

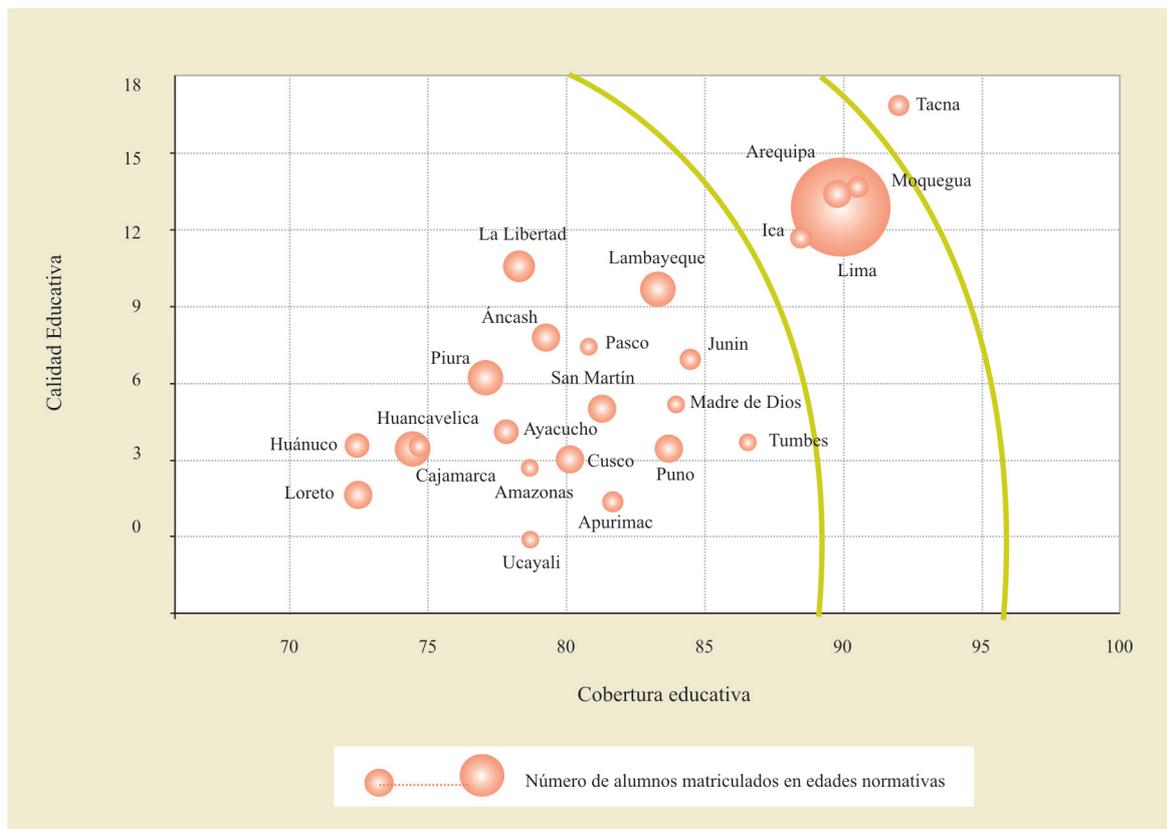
En el mismo gráfico se aprecia que existe correlación

entre cobertura y calidad educativa regional, evidenciada con mayor claridad en los índices más altos de dichos indicadores. Los dos arcos trazados en el cuadro definen tres grupos según los niveles alcanzados en ambos indicadores: el primer nivel comprende a Tacna, departamento que tiene el mayor índice regional tanto en cobertura (92%) como en calidad educativa (17%), el segundo nivel corresponde a los departamentos de Moquegua, Arequipa, Lima y Callao e Ica y, un poco más distanciado, el tercer nivel que comprende a los demás departamentos.

¹⁰¹ UNESCO El imperativo de la calidad 2004.

■ cuadro 112

Calidad y cobertura educativa



Fuente: Ministerio de Educación, 2004. Elaboración: APCI.

En conclusión, las posibilidades de que los recursos de la cooperación tengan un mayor impacto están en las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa, Lima y Callao e Ica, porque cuentan con capital humano mejor dotado. Los alumnos que egresan de las escuelas están mejor capacitados para el empleo y para emprender estudios superiores con mayor éxito. En consecuencia, los recursos de la cooperación se podrán invertir ya no sólo en satisfacer necesidades básicas, sino también en impulsar actividades que demanden mayor valor agregado para la región.

Los resultados expuestos, por su carácter preliminar, merecen ser complementados con estudios más integrales del contexto regional y provincial. En tanto el turismo y la educación básica son dos aspectos de una realidad mucho más compleja, se espera que se continúen los estudios de potencialidades en otros temas y poder así construir el mapa de potencialidades como complemento de los mapas de pobreza existentes.

