

Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional

Documento aprobado en la V Sesión del Consejo Directivo de la APCI (Julio 2006)
y ratificado en la VII Sesión del Consejo Directivo de la APCI (Septiembre 2006)

Gerencia de Políticas y Programas

Septiembre 2006

Agustín Haya de la Torre
Director Ejecutivo

Roddy Rivas-Llosa M.
Gerente de Políticas y Programas

Autor/Editor Agencia Peruana de Cooperación Internacional
1ra Edición, 750 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-02641
ISBN 978-9972-2695-3-0

Carátula: Arturo Calderón
Diagramación: Magda Acero
Impresión: Ediciones de la Cruz
Cuidado de edición: María Inés Calle

Índice

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Marco General	11
3. Principios de Política para la Cooperación Internacional	13
4. Prioridades	17
5. Comentarios Finales	23
Anexo A: Objetivos Específicos	25
Anexo B: Definiciones	35

Presentación

En marzo del 2005 más de 90 países, organismos internacionales y de la sociedad civil reunidos por iniciativa de la OCDE aprobaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Los cinco principios acordados de alieneación, apropiación, armonización, mutua responsabilidad y gestión por resultados abren una nueva perspectiva para esta importante ayuda que ofrecen los países ricos.

La alineación significa que los países donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países receptores mientras que la apropiación establece que los países socios ejerzan una autoridad efectiva sobre sus procesos de desarrollo social y económico. Esta declaración inaugura una nueva etapa en la cooperación internacional no reembolsable (CINR) y en función de ella es que el Estado Peruano aprueba dos documentos clave: el de Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional y el Plan Anual de la Cooperación Técnica Internacional, de junio de este año, que el nuevo gobierno ha ratificado en su integridad.

En estos documentos se define a la cooperación internacional no reembolsable como un mecanismo complementario a los esfuerzos del Estado dirigido a mejorar la calidad de vida de la sociedad peruana a través del aumento de las capacidades humanas y el aseguramiento del acceso equitativo a oportunidades de desarrollo en el marco de los objetivos nacionales.

A los principios de París, el Perú le ha añadido los de liderazgo, complementariedad, transparencia, sostenibilidad, eficacia, eficiencia y focalización. En el Plan Anual se han definido como objetivos estratégicos para la CINR la seguridad humana, la institucionalidad, el desarrollo humano y la competitividad sostenible. Con estos lineamientos es que se han definido las prioridades a partir de los documentos considerados fuentes de la Política Nacional de Desarrollo. Estos documentos que suman 85, incluyen desde textos internacionales y nacionales, hasta sectoriales y regionales. Están asumidos oficialmente por el Estado y entre los más importante se encuentran la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Acuerdo Nacional y las Estrategias y Planes Nacionales sobre Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria, Derechos Humanos, Competitividad y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.

La responsabilidad del Estado sobre la masa de dinero donada se acrecienta, pues tiene que ejercer autoridad para que esta ayuda complemente las políticas de desarrollo y se aplique en función de los objetivos estratégicos. De allí que en los últimos años se hayan aprobado leyes que van en ese sentido, pues afianzan el carácter rector del órgano estatal encargado de la CINR.

Un factor clave es la creación del Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable por la Ley 28875, que consolida las funciones de la APCI. Allí se señala que «... prioriza las necesidades de los actores públicos y privados, realizando el seguimiento, supervisión y evaluación de los programas, proyectos y actividades». De esta forma se rescata la idea de la planificación estratégica desterrada por el

dogmatismo neoliberal, pues se crea el sistema, como el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que permitirán aplicar los principios y lograr los objetivos estratégicos concertados en la Política y el Plan Anual de la CINR.

La dimensión de la tarea se entiende mejor si conocemos que en el 2005 la cooperación superó los 580 millones de dólares. De esta cantidad, el 86% proviene de la fuente oficial (gubernamental o multilateral) gestionada por el Estado Peruano. De este monto el 51% la ejecuta el Gobierno y el 49% está a cargo de entidades privadas.

El Gobierno del Perú realiza una intensa tarea de negociación a fin de que la ayuda se mantenga e incluso aumente. Tiene como eje a la APCI en cuanto organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que compromete un fuerte trabajo de la cancillería y de la Presidencia del Consejo de Ministros en la coordinación con los sectores.

Por tanto, concertar la cooperación entre los actores y afinar la supervisión pública es crucial para que la masa de dinero donada, que este año puede superar los 1,900 millones de soles, se oriente efectivamente a superar la pobreza y conseguir la igualdad, rescatando como instrumento fundamental la planificación estratégica.

*Agustín Haya de la Torre
Director Ejecutivo de la APCI*

1

Introducción

1. Los retos de superar la pobreza y afianzar la seguridad internacional son responsabilidades compartidas por todas las naciones del mundo. La cooperación internacional constituye un mecanismo valioso para hacer frente a estos desafíos, que destacan la importancia de promover condiciones que afiancen el desarrollo humano sostenible.
2. El apoyo a las naciones emergentes tiene el potencial de aumentar el bienestar tanto de las naciones asociadas como de la comunidad cooperante internacional, pues constituye un medio para resguardar el respeto universal de los derechos humanos, promover el crecimiento social, cultural, científico, económico y comercial, fomentar la estabilidad política, asegurar la sostenibilidad del medio ambiente y fortalecer la seguridad global.
3. Esta visión de mutua responsabilidad ha sido puesta de manifiesto y asumida por parte importante de la comunidad internacional en diversos acuerdos, tales como el Consenso de Monterrey,¹ la Declaración de Roma² y la Declaración de París.³ Dichas expresiones de coincidencia han adoptado una idea unificadora: para que la Cooperación Internacional tenga éxito no basta con aumentar el volumen de los recursos disponibles, sino que es necesario incrementar paralelamente la eficacia de la Cooperación.
4. La búsqueda de eficacia exige que los países receptores ejerzan un auténtico liderazgo sobre sus propias estrategias de desarrollo y que éstas sean respetadas por los países cooperantes. Es necesario, por ello, que las políticas adoptadas por los países receptores sean explícitas, concretas y coherentes.
5. La Cooperación Internacional, entendida como un acto recíproco, demanda el compromiso tanto del país cooperante como del país socio. El compromiso del país cooperante consiste en reconocer el liderazgo del país asociado para establecer objetivos, prioridades y procedimientos y suministrar su ayuda técnica, material y financiera en este marco. El compromiso del país asociado es, por su parte, asegurar eficacia en el uso de los recursos recibidos, adoptando procedimientos eficientes, promoviendo la transparencia del proceso de cooperación e identificando sus objetivos nacionales de modo claro y concertado.

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.

6. El Perú reafirma su convencimiento de que la cooperación internacional no debe concebirse como un sustituto sino como un complemento al esfuerzo y recursos nacionales orientados a favorecer el desarrollo del país.
7. De lo expresado se desprende que la coordinación de los esfuerzos de la Cooperación Internacional en el Perú demanda un marco político adecuado. Atendiendo tal necesidad, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), ente rector y responsable de promover la eficacia y la transparencia de la Cooperación en el Perú, ha elaborado la presente Política Nacional de Cooperación Internacional como eje maestro para conducir estos esfuerzos.⁴
8. La Política Nacional de Cooperación persigue brindar unidad, orientación y coherencia a la cooperación en el Perú: *Unidad* entendida como la adopción de definiciones únicas y principios comunes para la cooperación; *Orientación*, como la disposición de un arreglo claro y conciso de prioridades para la cooperación; y *Coherencia*, como la promoción del respeto de los objetivos nacionales y los acuerdos del Estado y la sociedad civil.
9. En concordancia con lo anterior, el resto de la presente política se divide en cuatro secciones y dos anexos. La primera de ellas presenta el marco general de la política. La segunda aborda los principios fundamentales que el Perú propone para guiar las intervenciones de la cooperación. La tercera expone los objetivos y prioridades para la cooperación internacional, reconociendo al Perú tanto en su rol de receptor como en su rol de fuente. Finalmente, la cuarta sección concluye con algunas observaciones finales. El Anexo A presenta detalles adicionales referidos a los objetivos específicos para la cooperación, mientras que el Anexo B da cuenta de las definiciones relevantes.

⁴ El antecedente más reciente de este documento se encuentra en las «Políticas de Cooperación Técnica Internacional 1996-2000», Resolución Ministerial N° 310-96-PRES (20/07/1996).

2

Marco General

10. La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú es un mecanismo complementario a los esfuerzos del Estado, dirigido a mejorar la calidad de vida de la nación peruana a través del aumento de las capacidades humanas y el aseguramiento de acceso equitativo a oportunidades de desarrollo en el marco de los objetivos nacionales.
11. El empleo óptimo de la Cooperación Internacional No Reembolsable demanda lograr máxima concordancia entre la cooperación y los objetivos nacionales de desarrollo. A su vez, ello exige poner en práctica una gestión interinstitucional coordinada que permita conciliar las estrategias de intervención de las fuentes ofertantes de cooperación con la estrategia de desarrollo formulada por el Perú y emplear un marco adecuado de evaluación y seguimiento que asegure la transparencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones llevadas a cabo.
12. De acuerdo con lo establecido por la ley de APCI,⁵ dos documentos clave recogen las pautas brindadas por el Estado para encaminar la Cooperación Internacional: la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y el Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional. Para efectos prácticos, el contenido de dichos documentos se ha concebido del siguiente modo:
 - La Política de Cooperación es el documento directriz que establece los lineamientos estratégicos para la Cooperación Técnica Internacional en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo y la Política Nacional de Desarrollo definida por el Poder Ejecutivo.
 - El Plan Anual de Cooperación establece las prioridades específicas a nivel temático y territorial que atienden prioridades de corto y mediano plazo y consolida el Plan de Oferta y el Plan de Demanda.⁶
13. La presente política busca concentrar el apoyo de la cooperación internacional en intervenciones más integradas, mejor articuladas y capaces de maximizar su impacto, remontando el alto grado de dispersión de la cooperación diagnosticado por la APCI,⁷ efecto que ha venido acompañado por una reducción en el volumen de la Cooperación No Reembolsable de origen oficial.
14. La promulgación de esta política coincide con la adhesión del Perú a la Declaración de París sobre efectividad de la ayuda. Esta adhesión abre una

⁵ Ley N°27692, Artículo 4.

⁶ La metodología para elaborar el Plan Anual de Cooperación Internacional fue aprobada por el VII Consejo Directivo de la APCI el 21 de abril de 2006.

⁷ Como ilustración, cabe señalar que en 2004 el presupuesto promedio por proyecto fue 40% menor que en 1994.

fase de coordinación más estrecha y estructurada entre el Estado y las fuentes cooperantes, enmarcado por el interés del Perú de convertirse en un país líder en el proceso de armonización de la cooperación internacional.

15. Si bien la ley no establece un período de revisión para el presente documento, dada su naturaleza estratégica se sugiere su actualización en períodos quinquenales.

3

Principios de Política para la Cooperación Internacional

16. La Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional hace suyos los cinco principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁸ como conceptos valiosos para dirigir los esfuerzos de la Cooperación Internacional No Reembolsable y comprometer los esfuerzos del Perú como país socio.
17. Los cinco principios contenidos en la Declaración de París son los siguientes:
 - *Alineación*: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
 - *Apropiación*: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
 - *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.
18. Guardando coherencia con los principios definidos por la Declaración de París e incorporando la perspectiva nacional, el Perú adopta los siguientes siete principios maestros para orientar la Cooperación en el país:
 - **Primer principio: Liderazgo**

El Perú debe ser el responsable de definir sus propias políticas y estrategias de desarrollo. Por lo tanto, como país socio, debe estar encargado de conducir a la cooperación internacional hacia las áreas temáticas y geográficas en las que identifica necesidades más urgentes. En tal sentido, las fuentes cooperantes deben tener como referencia primordial los objetivos estratégicos de desarrollo del Perú y emplearlos como fundamento para el diseño de sus propias estrategias de intervención. El Perú debe, por su parte, asegurar la elaboración de políticas públicas explícitas, concretas y coherentes.

⁸ Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional, *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*, 2 de marzo de 2005. El Perú presentó su adhesión a esta Declaración el 9 de junio de 2006.

- **Segundo principio: Complementariedad**

La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú está dirigida a desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales e individuales del país. No ha de entenderse la cooperación como una acción paralela a la labor del Estado; la cooperación debe ser un complemento y no un sustituto de los esfuerzos nacionales a favor del desarrollo. El sentido de esta complementariedad se encuentra en el reconocimiento de roles diferenciados para la Cooperación Internacional No Reembolsable y el presupuesto público. La primera encuentra su rol natural en el financiamiento de intervenciones que mejoren la calidad de los servicios sociales, incrementen la productividad de los recursos disponibles y eleven la capacidad del Estado para actuar de modo eficaz y eficiente. Entre los roles inherentes al segundo se encuentran el mantenimiento y expansión de la infraestructura pública y la cobertura de gastos de funcionamiento de todos los órganos administrativos del Estado. Es responsabilidad de las fuentes cooperantes perseguir una efectiva alineación con este principio en el marco de los canales de coordinación pertinentes con el Perú.

- **Tercer principio: Transparencia**

La Cooperación Internacional No Reembolsable se sustenta en una relación de mutua responsabilidad entre las fuentes cooperantes y el Perú. En consecuencia, ambas partes tienen la obligación de rendirse cuentas mutuamente sobre el empleo de los recursos de la cooperación. En un marco más amplio, todos los actores de la cooperación internacional deben compartir con el Estado la información de los procedimientos realizados y avances alcanzados en las diversas intervenciones apoyadas por la cooperación. Asimismo, es deber del Estado facilitar la difusión y el acceso a esta información a través de los mecanismos y canales apropiados.

- **Cuarto principio: Sostenibilidad**

Se debe asegurar la continuidad del proceso de desarrollo nacional en el largo plazo. Ello demanda, en primer lugar, que todas las intervenciones realizadas con apoyo de la cooperación internacional cumplan con criterios de sostenibilidad; en segundo lugar, que todos los actores involucrados en la cooperación proporcionen compromisos indicativos fiables en un marco multianual y desembolsen su ayuda de manera predecible y oportuna de acuerdo con los programas y condiciones adoptadas; y, en tercer lugar, que tanto el Estado como las Fuentes Cooperantes aseguren la provisión de los recursos necesarios para respaldar el desarrollo de las intervenciones durante todo el proceso.

- **Quinto principio: Búsqueda de resultados eficaces**

Las intervenciones apoyadas por la cooperación deben buscar alcanzar metas concretas y comprobables. Se debe evaluar y monitorear periódicamente su avance. El Estado debe definir aquellos indicadores de desarrollo que deberían atenderse prioritariamente.

- **Sexto principio: Eficiencia**

Los recursos (humanos, técnicos, económicos) provistos por la cooperación deben dirigirse hacia los fines en que produzcan resultados de la

forma más eficiente. Por ello, las fuentes cooperantes deben concentrar sus esfuerzos en aquellas áreas en las que gozan de ventajas comparativas y cuentan con mayor experiencia.

- **Sétimo principio: Focalización de la ayuda**

Las intervenciones respaldadas por la cooperación internacional deben dirigirse empleando criterios de focalización territorial y temática con el propósito de maximizar su impacto. Las fuentes de cooperación, al igual que los órganos responsables del manejo de la Cooperación Técnica Internacional, deberán considerar simultáneamente tanto la dimensión temática como la dimensión territorial a escala subnacional en sus programas y estrategias de intervención en el Perú.

19. En concordancia con los principios anteriores, el Estado debe promover la creación y funcionamiento de espacios de coordinación con las fuentes de cooperación.

4

Prioridades

20. El Perú reconoce que enfatizar la atención del país en sus desafíos internos no obstaculiza la búsqueda de oportunidades para compartir con otras naciones aquellas capacidades en las que el Perú dispone de ventajas comparativas. Por ello, en el marco de las relaciones internacionales de cooperación, el Perú busca cumplir un rol tanto de demandante como de ofertante.
21. La presente sección de la política señala las prioridades tanto para la demanda como para la oferta de Cooperación Internacional No Reembolsable. Las prioridades de demanda se desprenden de un marco mucho más amplio de objetivos específicos, presentados en el «Anexo A» a modo sustento de la presente sección y como posible insumo para la identificación de intervenciones de la cooperación. Las prioridades de oferta gozan de mayor flexibilidad y su afinamiento forma parte de un proceso de escala nacional que aún se encuentra en una fase temprana.

4.1. Prioridades para la Cooperación Internacional No Reembolsable recibida por el Perú

22. Las prioridades para la Cooperación Internacional No Reembolsable que recibe el país se desprenden de la Política Nacional de Desarrollo.⁹ En el Perú, las diversas instituciones de este Poder incorporan en sus respectivos documentos de política la parte correspondiente de la Política Nacional de Desarrollo dentro del ámbito de sus competencias. Esta situación se explica parcialmente por el hecho de que, desde 1992 y hasta la fecha de elaboración del presente documento, el Perú no cuenta con una Institución de Planeamiento Estratégico Nacional en funcionamiento.
23. En consecuencia, la Política Nacional de Desarrollo se encuentra expresada tanto en documentos de escala nacional como en acuerdos internacionales a los que el Perú se ha adherido. Complementariamente, la Política Nacional se precisa en las Políticas de ámbito sectorial y regional.
24. Cada uno de los documentos que forman parte de la Política Nacional de Desarrollo del Perú ha sido considerado como una fuente políticamente legítima y técnicamente válida para identificar lineamientos de política. En otros términos, ninguno de los elementos contenidos de dichos documentos ha sido dejado fuera del ejercicio de síntesis de objetivos. Los documentos considerados en este proceso se refieren en el Cuadro 1.

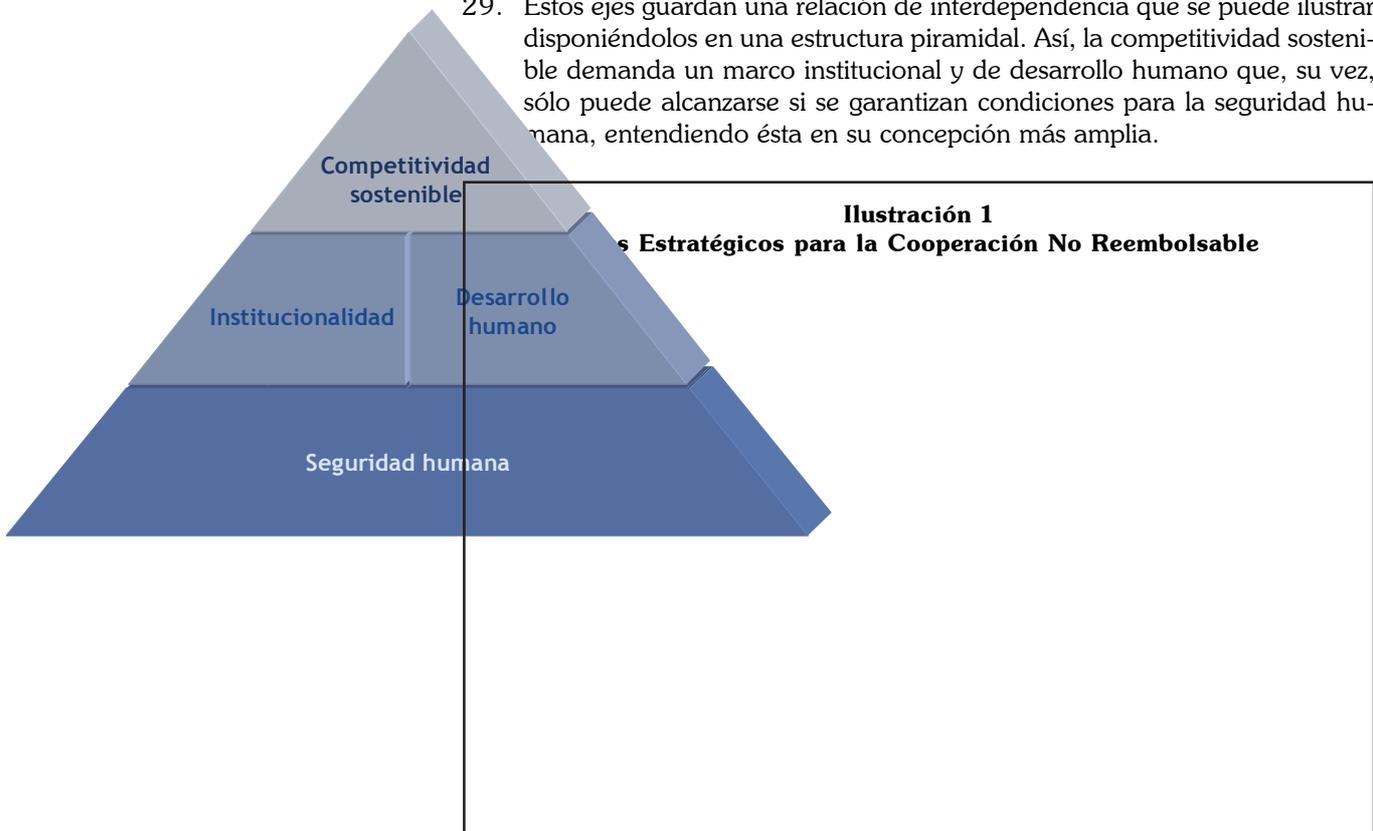
⁹ Ley N° 27692, Artículo 4.

Cuadro 1
Documentos considerados como fuentes de la política nacional de desarrollo

Código	Documento	Código	Documento
A1	Declaración del Milenio	R1	Plan de Desarrollo Concertado del departamento de Amazonas 2002-2011
N1	Acuerdo Nacional	R2	Plan de Desarrollo Regional Concertado de Áncash 2004-2007
N2	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural	R3	Plan Departamental de Desarrollo Concertado del Departamento de Apurímac 2004-2006 (preliminar)
N3	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria	R4	Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado de Arequipa 2003-2011
N4	Hoja de Ruta 2004 - 2006	R5	Plan Estratégico Departamental Ayacucho 2001-2011
N5	Objetivos Programa de Cooperación Internacional en materia de descentralización	R6	Plan de Desarrollo Regional Cajamarca 2003-2006
N6	Plan Estratégico Nacional 2002-2006 - MEF	R7	Plan Concertado de Gestión Estratégica del Callao 2002 - 2011
N7	Plan Nacional de Competitividad	R8	Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012
N8	Plan Nacional de Derechos Humanos	R9	Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado y Participativo de Huancavelica: 2004-2015
N9	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza	R10	Plan Regional de Huánuco 2003-2021
N10	Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010	R11	Plan de Desarrollo de la Región Ica 2003-2006
S1	Agenda Ambiental Nacional 2005-2007	R12	Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín 2004-2007
S2	Balance y propuestas del MIMDES 2001-2005 "Los Cimientos del Cambio"	R13	Plan Regional de La Libertad 2003-2011
S3	Estrategias Sanitarias Nacionales	R14	Plan de Desarrollo Departamental Concertado de Lambayeque
S4	Lineamientos de Política Sectorial del Ministerio de Salud 2002-2012	R15	Plan Desarrollo Departamental Concertado de Lambayeque 2003-2006
S5	Marco lógico del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el Impacto del Cambio Climático y la Calidad del Aire (PROCLIM)	R16	Plan de Desarrollo Concertado de la Región Lima 2004 - 2006
S6	Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007	R17	Plan Estratégico Institucional de Loreto 2004-2006
S7	Plan Estratégico Multianual del Sector Agricultura reformulado 2004-2006	R18	Plan Regional de Madre de Dios
S8	Plan Estratégico Multianual Sectorial Educación 2004-2006 (reformulado)	R19	Plan de Desarrollo Regional Concertado Moquegua 2003-2021
S9	Plan Estratégico Nacional de Turismo 2005-2015	R20	Plan Regional de Cooperación Técnica Internacional - Pasco
S10	Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013	R21	Plan de Desarrollo Regional Concertado de Pasco 2004-2015
S11	Plan Estratégico Sectorial Anual 2002-2006 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones	R22	Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003-2006 Región Piura
S12	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 del Ministerio de Producción	R23	Plan de Desarrollo Concertado de la Región Puno
S13	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 Energía y Minas	R24	Plan Concertado de Desarrollo Departamental de San Martín 2004-2014
S13	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	R25	Plan de Desarrollo Regional Concertado de La Región Tacna 2003 - 2006
S14	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 Relaciones Exteriores	R26	Plan Concertado de Desarrollo Departamental de Tumbes
S15	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Defensa 2004-2006	R27	Plan de Desarrollo Regional Concertado Ucayali 2004-2006 - Reformulado
S16	Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e innovación tecnológica	T1	Estrategia Nacional de Diversidad Biológica
S17	Plan Nacional de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Varones	T2	Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación
S18	Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres	T3	Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza: Balance y Propuestas
S19	Plan Nacional de Saneamiento 2006 -2015	T4	Informe Pre-Electoral Administración 2001-2006
S20	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana	T5	Plan Estratégico Institucional 2004-2006 del Ministerio de Economía y Finanzas
S21	Plan Nacional de Vivienda 2006 - 2015	T6	Mesa de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales del Perú
S22	Plan Nacional para las personas Adultos Mayores	L1	Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006
S23	Política de Cooperación Internacional en Salud		

25. El análisis de la Política Nacional de Desarrollo permite corroborar que, si bien los documentos de política no suelen presentar un orden explícito de prioridades, sí comparten una visión común con respecto a las principales líneas de intervención a favor del desarrollo en el Perú.
26. Tanto el número como el alcance de los objetivos y políticas identificadas por cada documento difiere significativamente. Algunos documentos presentan unos pocos objetivos extremadamente comprensivos, que impedirían conseguir una focalización eficaz de la cooperación. Otros sugieren numerosas políticas considerablemente detalladas, que dificultarían apreciar las principales líneas temáticas que puede atender la cooperación.
27. A la luz de este diagnóstico, los objetivos expresados en la Política Nacional de Desarrollo se agruparon en cuatro Ejes estratégicos, descompuestos en doce Objetivos que sistematizan las áreas en las que la Cooperación Internacional No Reembolsable puede complementar las labores del Estado. Cada uno de ellos se detalló en objetivos específicos articulados, totalizando ochenta y seis objetivos específicos.¹⁰
28. Los cuatro Áreas Estratégicas para la Cooperación No Reembolsable son los siguientes:
- Seguridad humana
 - Institucionalidad
 - Desarrollo humano
 - Competitividad sostenible

29. Estos ejes guardan una relación de interdependencia que se puede ilustrar disponiéndolos en una estructura piramidal. Así, la competitividad sostenible demanda un marco institucional y de desarrollo humano que, su vez, sólo puede alcanzarse si se garantizan condiciones para la seguridad humana, entendiendo ésta en su concepción más amplia.



¹⁰ Este detalle se incluye en el Anexo A.

30. En el marco de estos ejes, se distinguen doce objetivos estratégicos en los que la Cooperación Internacional No Reembolsable puede complementar las labores del Estado peruano:

A. Seguridad humana

- Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo.¹¹
- Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.¹²
- Eliminar toda clase de exclusión y discriminación (transversal).¹³

B. Institucionalidad

- Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.¹⁴
- Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.¹⁵
- Apoyar el proceso de descentralización (transversal).¹⁶

C. Desarrollo humano

- Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.¹⁷
- Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.¹⁸

D. Competitividad sostenible

- Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.¹⁹
- Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.²⁰
- Desarrollar la ciencia y tecnología en el país.²¹
- Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.²²

¹¹ Referido por los documentos A1, L1, N1, N3, N4, N9, R1, R10, R11, R12, R13, R20, R21, R23, R25, R27, S2, S4, S23, T3 y T4.

¹² Referido por los documentos A1, L1, N1, N4, N6, N9, R2, R3, R4, R7, R9, R10, R11, R13, R16, R17, R18, R19, R21, R23, R24, R25, R27, S2, S7, S13, S19, S21, T3 y T4.

¹³ Referido por los documentos A1, N1, N2, N10, R16, R19, R21, R22, S6, S17, S22 y T2

¹⁴ Referido por los documentos N1, N2, N4, N6, N7, R2, R3, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14, R16, R17, R18, R19, R20, R21, R22, R24, R25, R26, R27, S8, S11, S12, S13, S14, S15, S18, S19, S21, T2, T3, T4 y T5

¹⁵ Referido por los documentos N1, N2, N4, N6, N7, N8, N10, R10, R11, R12, R14, R19, R26, S2, S7, S15, S20, S21, T2 y T3.

¹⁶ Referido por los documentos N1, N2, N4, N6, N7, R1, R2, R3, R4, R5, R6, R8, R10, R11, R12, R14, R16, R17, R18, R20, R22, R24, R25, R26, R27, S13, S21, T1 y T3

¹⁷ Referido por los documentos A1, L1, N1, N2, N4, N6, N7, N9, N10, R1, R2, R3, R5, R7, R8, R9, R10, R11, R14, R16, R19, R21, R24, R25, R26, R27, S2, S8, S16, S17, T2, T3 y T4.

¹⁸ Referido por los documentos A1, L1, N1, N4, N6, N9, N10, R1, R2, R3, R5, R7, R8, R9, R10, R11, R13, R14, R16, R19, R21, R26, R27, S3, S4, S23, T3 y T4.

¹⁹ Referido por los documentos A1, N1, N2, N4, N7, N9, R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14, R16, R17, R19, R21, R22, R23, R24, R25, R26, R27, S2, S7, S9, S11, S12, S13, S15, T3, T4 y T5.

²⁰ Referido por los documentos A1, N1, N2, N4, N6, N7, N9, R1, R2, R3, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14, R16, R18, R19, R20, R21, R23, R24, R25, R26, R27, S1, S5, S7, S12, S13, S15, S18, T1 y T3.

²¹ Referido por los documentos N1, N6, N7, R4, R5, R11, R14, R16, R20, R25, R26, S8, S15, S16, S21 y T3

²² Referido por los documentos A1, N1, N4, N7, R2, R4, R5, R6, R9, R13, R16, R20, R25, S7 y S10

31. Cabe subrayar que la erradicación de la pobreza no se califica como un objetivo directamente alcanzable a través de la Cooperación Internacional, sino como una consecuencia final de todos los objetivos señalados. Este logro debe ser el resultado integral de la aplicación articulada de las políticas a favor del desarrollo nacional.
32. Los objetivos señalados deben interpretarse como aspectos interdependientes en el proceso de desarrollo nacional. En razón de ello, se deberán priorizar aquellas intervenciones que articulen de modo eficaz y eficiente distintos ejes y objetivos.
33. Si bien los objetivos de desarrollo enunciados presentan un carácter estratégico a nivel nacional, su aplicación a escala subnacional exige reconocer que cada región, provincia, distrito y centro poblado del Perú presenta una realidad particular y, en razón de ello, demanda un orden de prioridades que se ajuste a dicha realidad. En consecuencia, difícilmente un único arreglo de objetivos puede considerarse válido para toda la nación en sentido estricto. Los Planes de Cooperación deberán promover este tipo de focalización y articulación.
34. Sobre la base de los principios de liderazgo, complementariedad, eficiencia y focalización, el Perú adoptará como meta que al menos el 50% del volumen de Cooperación Internacional No Reembolsable se oriente a las prioridades señaladas en el párrafo siguiente, manteniéndose flexibilidad en la asignación del resto de recursos. Esta meta será efectiva para los procesos de programación efectuados a partir de la puesta en vigencia de la presente política.
35. La mayor proporción de la Cooperación No Reembolsable en el Perú deberá orientarse a complementar y brindar capacidades al Estado para: (1) garantizar la seguridad humana de la nación y (2) fomentar la competitividad sostenible.
36. Como primer eje se priorizará la intervención de la Cooperación Internacional No Reembolsable para promover el acceso universal al agua potable, con énfasis en la vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano,²³ particularmente en las áreas de mayor pobreza e incidencia de enfermedades causadas por la carencia de acceso y la baja calidad del agua. La cooperación internacional deberá hacer especial énfasis apoyar y crear capacidades para la preparación de estudios técnicos, mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento y el fortalecimiento de capacidades en las poblaciones beneficiarias.
37. Como segundo eje se priorizará la intervención de la Cooperación Internacional No Reembolsable para impulsar el fortalecimiento de la competitividad nacional y la creación de oportunidades laborales sostenibles en un contexto descentralizado.²⁴ Esta prioridad se orienta a proveer condiciones para facilitar el emprendimiento empresarial y la creación de puestos de trabajo, con énfasis en las zonas que exhiben los mayores índices de

²³ Esta prioridad está contenida en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 y en el Informe Pre-Electoral Administración 2001-2006, en su sección de acciones prioritarias.

²⁴ Esta prioridad está contenida en el Informe Pre-Electoral Administración 2001-2006, en su sección de Perspectivas Sociales al 2010.

pobreza extrema y buscando articular estas intervenciones con el objetivo de integración con los mercados internacionales.

38. El proceso de alineación con las fuentes cooperantes deberá basarse en criterios de eficiencia. En concordancia con esta noción, la meta dispuesta deberá perseguirse a nivel del volumen agregado de Cooperación Internacional No Reembolsable y no necesariamente a nivel de cada fuente individual. Dentro de este marco, cada objetivo y prioridad deberá ser atendida por las fuentes que cuenten con mayor experiencia y ventajas comparativas en las áreas correspondientes.

4.1. Prioridades para la Cooperación Internacional No Reembolsable ofrecida por el Perú

39. La oferta del Perú como fuente de cooperación se centra en compartir con otros países emergentes la experiencia y conocimientos que ha acumulado en aquellas áreas en las que sus políticas de desarrollo han tenido mayor éxito.
40. La oferta peruana de cooperación aún se encuentra en una fase poco desarrollada. El país debe seguir un proceso de aprendizaje en camino a definir prioridades estratégicas específicas en este campo.
41. A modo de ilustración, el Perú ha mostrado avances significativos en al menos tres temas centrales que pueden constituir una oferta inicial de cooperación: Políticas Sociales, Agroexportación y Microfinanzas.
 - Políticas Sociales. El Perú puede reportar éxitos significativos en la administración de programas sociales y compartir con otros países la experiencia ganada en este ámbito. Una de las bases del éxito de estos programas ha sido el uso de Núcleos Ejecutores, entes representativos de cada comunidad beneficiada y organizada, que asumen la administración y empleo de los recursos económicos entregados para ejecutar obras urgentes en un área focalizada.
 - Agroexportación. El acelerado crecimiento agroexportador que el Perú ha experimentado fue acompañado del surgimiento de nuevos productos de exportación con valor agregado, tales como la páprika, el café y el espárrago. El conocimiento productivo y la identificación de oportunidades de exportación pueden ser herramientas valiosas que el Perú incorpora en su oferta hacia otros países de la región.
 - Microfinanzas. La significativa participación de pequeñas y microempresas en el sector empresarial peruano ha motivado la aparición de sofisticados mecanismos de provisión de crédito para este segmento, que representa el principal canal de generación de empleo e ingreso para la población. El Perú incluye en su oferta de cooperación el intercambio técnico en esta importante herramienta para acelerar el desarrollo.

5

Comentarios finales

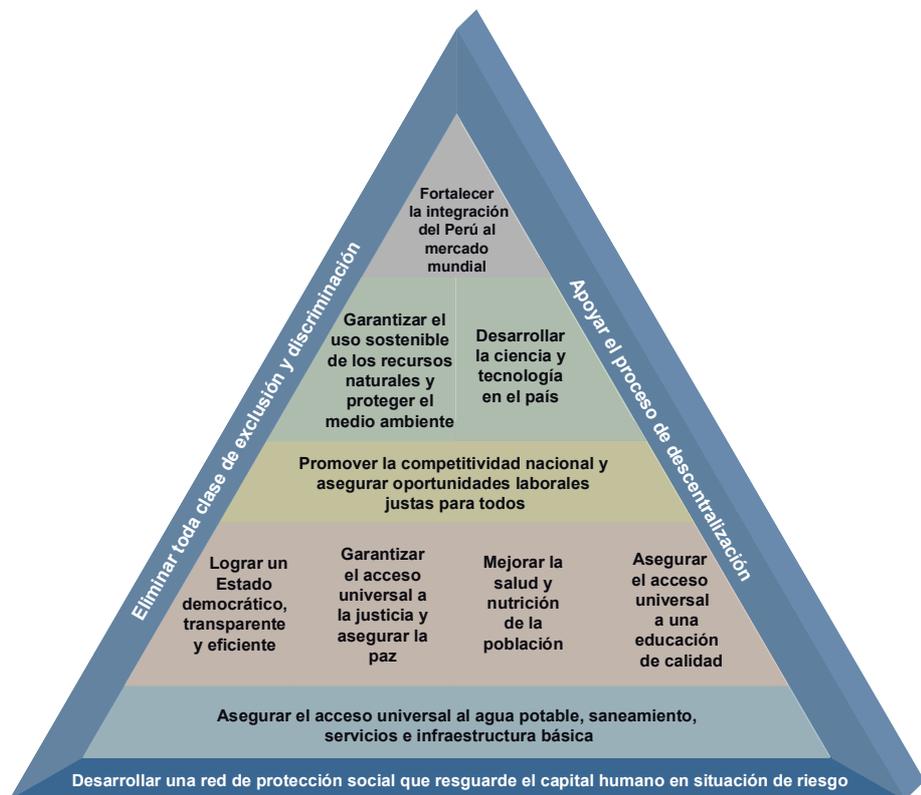
42. Debido al valor de su Producto Interno Bruto per cápita, el Perú ha sido calificado como un país de renta media baja y, en consecuencia, como un destino no prioritario para la Cooperación Internacional No Reembolsable. Sin embargo, el reducir la evaluación del bienestar de la nación al valor económico agregado promedio por habitante no hace sino ocultar que al interior del Perú conviven realidades profundamente fragmentadas y focos de severa pobreza y subdesarrollo, comparables con los países más pobres del mundo.
43. No obstante los avances en la consolidación macroeconómica del Perú, la Cooperación Internacional No Reembolsable sigue estando llamada a adoptar un rol particularmente relevante en el proceso de adición de capacidades públicas, particularmente si se considera que más de cuatro quintas partes del presupuesto público nacional, excluyendo pensiones y atención de la deuda externa, se destina a gastos corrientes. En un contexto como éste, la Cooperación puede generar una diferencia real en el impacto de las intervenciones públicas.
44. El Perú presenta características que le permiten hacer uso de la cooperación con mayor eficacia comparativa que otras naciones con grados similares o inferiores de desarrollo. Así, al disponer de un mayor grado de institucionalización que la media de los países de renta baja y exhibir regiones de miseria peculiarmente densa, puede absorber articuladamente un mayor volumen de recursos para producir mejoras perceptibles.
45. El Foro de Coordinación de Fuentes Cooperantes formado en 2005 bajo la dirección de la APCI constituye una herramienta central para promover la alineación entre fuentes cooperantes, la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y transparencia en las intervenciones de la cooperación y la articulación entre el Estado y las fuentes de cooperación. La aplicación de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y su rol como instrumento directriz de las futuras estrategias de la cooperación se hace especialmente relevante en el contexto de este Foro.
46. La declaración de la presente Política da testimonio del compromiso del Perú por acrecentar de modo continuado la eficacia y el impacto de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el país y reconocer la importancia y legitimidad de la visión de cada una de los organismos que forman parte del proceso de construcción y actualización de la Política Nacional de Desarrollo.

A

Anexo A: Objetivos Específicos

47. Con fines didácticos, el arreglo de doce objetivos para la Cooperación Internacional No Reembolsable puede ilustrarse en la forma de una pirámide, que contiene nueve objetivos en el cuerpo y tres objetivos en la periferia, según se aprecia en la Ilustración 2. A continuación se detallan los objetivos específicos que componen la pirámide. Con el propósito de facilitar el seguimiento de concordancia entre textos e ilustrar la incidencia de cada objetivo específico en la Política Nacional de Desarrollo se señala, en una nota para cada uno, el código de los documentos políticos que lo proponen, siguiendo la nomenclatura propuesta en el Cuadro 1.

Ilustración 2
Pirámide de Objetivos para la Cooperación Internacional No Reembolsable



48. La primera capa interior de la pirámide señala la urgencia de asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios, desarrollar ciudades intermedias e infraestructura vial en el ámbito rural, y promover el acceso a una vivienda digna y el ordenamiento de los espacios urbanos y rurales. Un aspecto fundamental es incrementar la tasa de acceso al agua,

servicio que al menos en siete departamentos del Perú tiene tasas de acceso por debajo del 5% de peores países del mundo. Un avance en este indicador significaría importantes mejoras directas sobre el bienestar de la población y contribuiría a la reducción en las tasas de morbilidad y la consolidación urbana. Sin embargo, la inversión en otros objetivos ejerce poca influencia sobre la ampliación de infraestructura en agua y saneamiento, por lo que se hace necesario atender este problema de modo directo. Los objetivos específicos para este objetivo son los siguientes:

- Lograr el acceso universal a la provisión de agua potable y saneamiento.²⁵
- Desarrollar ciudades intermedias e infraestructura vial en el ámbito rural.²⁶
- Promover el acceso a una vivienda digna y el ordenamiento de los espacios urbanos y rurales.²⁷

49. Para poder implementar una eficaz estrategia pública de desarrollo, se requiere del liderazgo de un Estado democrático, eficiente y transparente, y el respaldo institucional de un sistema judicial efectivo, independiente y oportuno. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción²⁸ desarrollado por Transparencia Internacional para una muestra de 158 países, el Perú se encuentra en el puesto 65 con 3.5 puntos de 10, donde 0 representa mayor corrupción. Este índice coloca al Perú en una posición intermedia a nivel mundial pero retrasado a nivel regional. Estos dos objetivos plantean la necesidad de fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial para poder prevenir y sancionar toda forma de violencia y atentado contra las garantías individuales. La importancia de estos objetivos radica en que facilitarían el proceso de inclusión social y de reconocimiento efectivo de la condición de ciudadanos a todos los pobladores del país. En camino hacia estos objetivos, el Estado debe limitar la burocracia, erradicar la corrupción, promover la transparencia dentro del sector público, desarrollar sus capacidades y aumentar mecanismos de concertación y de participación ciudadana.

50. Los objetivos específicos dentro del objetivo de lograr un Estado democrático, transparente y eficiente son:

- Erradicar la corrupción de la administración pública y promover la ética y transparencia.²⁹
- Reformar la administración pública para garantizar un Estado eficiente.³⁰
- Desarrollar las capacidades técnicas y de gestión del sector público.³¹

²⁵ Referido en los documentos A1, L1, N1, N4, N9, R2, R10, R11, R18, R19, R24, R25, R27, S2, S13, S19, T3 y T4.

²⁶ Referido en los documentos N1, N6, N9, R3, R9, R13, R16, R17, R18, R19, R21, S7, S21 y T3.

²⁷ Referido en los documentos A1, N1, N4, R2, R4, R7, R9, R11, R21, R23, R25, S13 y S21.

²⁸ El índice es una encuesta que refleja las percepciones de empresarios y analistas tanto residentes como no residentes de los países de la muestra.

²⁹ Referido por los documentos N1, N4, N7, R12, R16, R19, S13 y T3.

³⁰ Referido por los documentos N1, N4, R3, R12, R14, R17, R19, S11, S12, S13, S15, T3 y T5.

³¹ Referido por los documentos N1, N4, N7, R13, R20, R22, R24, S15, S19 y S21.

- Asegurar la estabilidad política en el marco de un planeamiento estratégico nacional.³²
 - Asegurar la libertad de expresión, libertad de prensa y acceso a la información pública.³³
 - Ampliar los mecanismos de concertación, representación y participación ciudadana.³⁴
 - Preservar y fomentar la identidad nacional y su patrimonio.³⁵
 - Desarrollar una política exterior basada en los intereses del Perú, considerando la promoción de la democracia, los derechos humanos y el respeto al orden jurídico internacional.³⁶
51. Por su parte, los objetivos específicos asociados con garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz son:
- Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas.³⁷
 - Fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial.³⁸
 - Fomentar mecanismos alternativos de solución de controversias.³⁹
 - Prevenir y sancionar todas las formas de violencia familiar, sexual y trabajo infantil.⁴⁰
 - Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos mediante el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo.⁴¹
 - Promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país.⁴²
 - Prevenir las actividades del terrorismo, narcotráfico y actividades que afecten la seguridad nacional.⁴³
 - Formalizar la propiedad de la tierra.⁴⁴
52. Los dos objetivos complementarios en la segunda capa de la pirámide son el mejorar la salud y el asegurar una educación de calidad para todos. A modo de ilustración, en 2005 el 25% de niños del Perú sufría de desnutrición crónica, cifra enormemente preocupante que refleja el porcentaje de la población que tendrá limitaciones potenciales para emplear plenamente sus capacidades físicas y mentales. Por otro lado, el mismo año solo el 6.3% de alumnos de escuelas estatales concluyó la primaria con el nivel adecuado o suficiente de habilidades para el último año de estudio, mientras que el 32.9% de los alumnos de escuelas privadas consiguió este nivel.
53. Mejorar la salud y la educación son condiciones indispensables para alcanzar una mejor calidad de vida, aprovechar óptimamente las capacidades humanas y facilitar el acceso igualitario a oportunidades.

³² Referido por los documentos N1, N4, N7, R2, R11, R16, R20, S13, S14, T4 y T5.

³³ Referido por los documentos N1 y R2.

³⁴ Referido por los documentos N1, N4, N6, R2, R3, R5, R7, R8, R9, R13, R14, R16, R18, R19, R20, R21, R22, R24, R26, R27, S18, S21, T2 y T3.

³⁵ Referido por los documentos N1, N2, R3, R5, R6, R10, R13, R19, R25, R26, R27 y S8.

³⁶ Referido por los documentos N1, S14 y S15.

³⁷ Referido por los documentos N1, N4, N8, S2, T2 y T3.

³⁸ Referido por los documentos N1, N4, N7 y T2.

³⁹ Referido por los documentos N1 y N7.

⁴⁰ Referido por los documentos N1, N10, R14, R19 y T3.

⁴¹ Referido por los documentos N1, N6 y N8.

⁴² Referido por los documentos N1, N4, N6, N7, S15, S20, T2 y T3.

⁴³ Referido por los documentos N1, N4, R12, S15 y T2.

⁴⁴ Referido por los documentos N2, R10, R11, R26, S7 y S21.

54. Los objetivos específicos relacionados con asegurar el acceso universal a una educación de calidad son:

- Asegurar una educación básica universal y de calidad.⁴⁵
- Mejorar la calidad de la educación en la infancia temprana e inicial.⁴⁶
- Elevar la calidad de la enseñanza docente.⁴⁷
- Mejorar la gestión y descentralización del sistema educativo.⁴⁸
- Ampliar el acceso y mejorar el nivel de escolaridad rural respetando la diversidad cultural, con énfasis en la población femenina.⁴⁹
- Desarrollar una infraestructura educativa que permita una buena educación.⁵⁰
- Fomentar una cultura de investigación científica e innovación en la educación.⁵¹
- Articular la relación entre la actividad productiva y la formación técnica y profesional.⁵²

55. Los objetivos específicos relacionados con mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable son:

- Reducir la mortalidad materna-infantil.⁵³
- Alcanzar un nivel saludable de nutrición en la población materna-infantil.⁵⁴
- Promover en la población una cultura de prevención de enfermedades y prácticas saludables.⁵⁵
- Ampliar y descentralizar los servicios de salud, especialmente la salud de los pueblos indígenas.⁵⁶
- Fortalecer los programas de salud pública y el aseguramiento universal.⁵⁷
- Facilitar el acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles.⁵⁸
- Fortalecer las capacidades del personal que presta servicios de salud.⁵⁹
- Desarrollar una estrategia sanitaria de salud sexual y reproductiva.⁶⁰
- Prevenir y controlar las infecciones de transmisión sexual VIH-SIDA.⁶¹
- Prevenir y controlar los problemas de drogadicción, especialmente entre los adolescentes.⁶²
- Reducir la incidencia de tuberculosis y otras enfermedades graves.⁶³

⁴⁵ Referido por los documentos A1, L1, N1, N6, N7, N9, N10, R2, R5, R7, R8, R27, S8, T3 y T4.

⁴⁶ Referido por los documentos N1, N7, N10, S8 y T4.

⁴⁷ Referido por los documentos L1, N1, N4, R10, R11, R16, R24, S8 y T4.

⁴⁸ Referido por los documentos L1, N1, N7, R2, R5, R11, R14, S8, T2 y T4.

⁴⁹ Referido por los documentos N1, N2, N7, N10, R3, R9, R10, R19, S8, S17 y T2.

⁵⁰ Referido por los documentos L1, N4, R11, R16, R25, S8, T3 y T4.

⁵¹ Referido por los documentos N1, N4, N7, R1, R10, R26, S2 y S16.

⁵² Referido por los documentos N1, N7, R5, R7, R10, R16, R21, R25, R26 y S8.

⁵³ Referido por los documentos A1, L1, N4, N10, R3, R13, T3 y T4.

⁵⁴ Referido por los documentos N1, N4, N6, N9, N10, R16, T3 y T4.

⁵⁵ Referido por los documentos N1, R2, R7, R9, R11, R16, R21, R26, S3, S4 y S23.

⁵⁶ Referido por los documentos N1, N4, N6, R1, R2, R3, R5, R7, R8, R10, R11, R14, R16, R27, S3, S4 y S23.

⁵⁷ Referido por los documentos N1, R10, R11, S4, S23 y T3.

⁵⁸ Referido por los documentos A1, R10, S4 y S23.

⁵⁹ Referido por los documentos N1, R11, S4 y S23.

⁶⁰ Referido por los documentos N1, N10, S3 y S23.

⁶¹ Referido por los documentos A1, N10, S3, S23 y T3.

⁶² Referido por los documentos A1, N1, N10 y S23.

⁶³ Referido por los documentos L1, N1, R19, S3, S23, T3 y T4.

56. La tercera capa en el interior de la pirámide busca promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos. Buscar una mayor competitividad comprende elevar la eficiencia en el uso de los recursos naturales, del capital y la mano de obra por parte tanto del sector público como del sector privado. A modo de referencia, según el *ranking* anual de competitividad elaborado por el *World Economic Forum* el Perú ocupó el puesto 68 a nivel mundial en el 2005, una posición más abajo con respecto al año 2004 y once con respecto al año 2003. El desarrollo de una infraestructura que asegure la fluidez de los negocios y el comercio facilitará la inversión, la generación de empleo y la formalización de la actividad económica.
57. Los objetivos específicos asociados a promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos son:
- Promover la formalización de toda la actividad económica del país.⁶⁴
 - Promover la estabilidad macroeconómica del país con una administración equilibrada de la deuda.⁶⁵
 - Asegurar oportunidades de trabajo digno y productivo para todos, especialmente la juventud.⁶⁶
 - Desarrollar una infraestructura que asegure la fluidez de los negocios y el comercio.⁶⁷
 - Expandir la frontera agrícola y el incremento de la producción agropecuaria con valor agregado con énfasis en las exportaciones.⁶⁸
 - Promover el desarrollo de cadenas productivas con acceso a los mercados.⁶⁹
 - Promover la inversión privada nacional y extranjera en el marco de una cultura de competitividad.⁷⁰
 - Promover oportunidades económicas y financieras para las pequeñas y medianas empresas.⁷¹
 - Incentivar la actividad manufacturera e industrial.⁷²
 - Fomentar el desarrollo de los sectores económicos estratégicos.⁷³
 - Promover el desarrollo y consolidación del mercado financiero y de capitales.⁷⁴
 - Desarrollar una oferta turística competitiva y sostenible.⁷⁵
 - Fomentar una cultura de competitividad en el empresariado local y ciudadanía en general.⁷⁶
58. En la cuarta capa de la pirámide se ubican dos objetivos: el de Garantizar el Uso Sostenible de los Recursos Naturales y la Protección del Medio Am-

⁶⁴ Referido por los documentos N1, R25 y S15.

⁶⁵ Referido por los documentos A1, N1, N4, N7, T4 y T5.

⁶⁶ Referido por los documentos A1, N1, R21, R25, T3 y T4.

⁶⁷ Referido por los documentos N1, N4, N7, R7, R11, R13, R19, R26, R27, S11 y S13.

⁶⁸ Referido por los documentos N1, N4, R2, R3, R4, R5, R6, R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14, R16, R17, R19, R23, R25 y R27.

⁶⁹ Referido por los documentos N1, N2, N4, N7, R8, R10, R16, S2 y S7.

⁷⁰ Referido por los documentos N1, N4, R2, R4, R13, R16, R22, R23, R24, R27, S12, T3 y T5.

⁷¹ Referido por los documentos N1, N4, N7, N9, R3, R7, R11, R13, R16, R25, R26, R27 y T3.

⁷² Referido por los documentos R19 y R25.

⁷³ Referido por los documentos R2, R7, R8, R9, R10, R11, R23 y S13.

⁷⁴ Referido por los documentos N1, N4 y N7.

⁷⁵ Referido por los documentos N1, N4, R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R13, R14, R19, R23, R27 y S9.

⁷⁶ Referido por los documentos N1, R2, R6, R8, R11, R26 y S12.

biente y el de Desarrollar la Ciencia y Tecnología en el país. El primero atiende a una preocupación global y cobra especial importancia en el Perú, por ser un país con enorme diversidad de ecosistemas y el segundo en la región en cobertura forestal. Forma parte de este objetivo fomentar el uso de industrias limpias y una cultura de vigilancia en la sociedad civil y mejorar el manejo de aguas y suelos con tecnologías innovadoras. El uso sostenible de los recursos favorece el desarrollo de industrias generadoras de empleo, como el ecoturismo y puede servir como un eje de desarrollo en ciertas regiones.

59. El segundo objetivo señala la necesidad de revertir el precario avance que ha tenido el Perú en su desarrollo científico y tecnológico. A modo de ilustración, en 2005, el monto destinado a inversión en investigación y desarrollo ascendió al 1.29% del PIB nacional, mientras que en Estados Unidos representó el 3.68% y en Chile el 2.51%.
60. Los objetivos específicos asociados a promover el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente son:
- Conservar y proteger el medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad.⁷⁷
 - Aprovechar los recursos naturales y la biodiversidad sobre la base de criterios de competitividad y sostenibilidad.⁷⁸
 - Desarrollar ciencia y tecnología que favorezca el aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente.⁷⁹
 - Fomentar el enfoque de producción limpia en el sector privado y una cultura de vigilancia en la sociedad civil.⁸⁰
 - Descentralizar y fortalecer las capacidades de gestión ambiental a nivel nacional, regional y local.⁸¹
 - Modernizar la agricultura y la agroindustria fomentando la investigación en genética y tecnologías agroindustriales.⁸²
 - Mejorar el manejo de aguas y suelos con tecnologías modernas de riego.⁸³
 - Fomentar una cultura de prevención, control de riesgos y vulnerabilidad ante los desastres naturales.⁸⁴
 - Incrementar el desarrollo de cultivos alternativos sostenibles.⁸⁵
61. Los objetivos específicos asociados con desarrollar la ciencia y tecnología en el país son:
- Fomentar la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico.⁸⁶
 - Apoyar la creación y fortalecimiento de centros y foros de investigación así como la difusión de resultados.⁸⁷

⁷⁷ Referido por los documentos A1, N1, N6, R5, R6, R11, R12, R16, R18, R19, R20, R26, S7, S15 y T3.

⁷⁸ Referido por los documentos N2, N4, N7, R1, R2, R3, R8, R9, R11, R14, R21, R23, R24, R27, S12, T1 y T3.

⁷⁹ Referido por los documentos N1, N7, R27 y S13.

⁸⁰ Referido por los documentos N1, N7, R7, R11, R21, R25, R27, S1, S5 y S13.

⁸¹ Referido por los documentos N1, R16, S1, S7 y S13.

⁸² Referido por los documentos N1, R10 y S7.

⁸³ Referido por los documentos N1, N2, R11, R13, R16, R24, R27 y S7.

⁸⁴ Referido por los documentos A1, N1, N9, R7, R24, R26, S15 y S18.

⁸⁵ Referido por los documentos N1 y R10.

⁸⁶ Referido por los documentos N1, N6 y S16.

⁸⁷ Referido por los documentos N1, N7, R5, R14, R16, R26, S8 y S16.

- Incentivar la transferencia de tecnología dirigida a aumentar la competitividad de las empresas.⁸⁸
 - Articular la ciencia y tecnología a la solución de problemas y satisfacción de demandas en áreas estratégicas de desarrollo.⁸⁹
 - Promover la mejora continua del capital humano altamente calificado y comprometer su desempeño en el país.⁹⁰
62. En la cima de la pirámide se localiza el objetivo de Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial. La adhesión a acuerdos o tratados de comercio permiten extraer mayor valor de las transacciones comerciales entre países socios y explotar óptimamente las ventajas comparativas de cada socio. Contar con un sistema comercial abierto y no discriminatorio facilita ampliar y diversificar la oferta de exportaciones con valor agregado así como impulsar la competencia empresarial.
63. Los objetivos específicos relacionados con fortalecer la integración del Perú al mercado mundial son:
- Desarrollar un sistema comercial abierto y no discriminatorio basado en reglas predecibles.⁹¹
 - Contar con un marco legal que facilite y agilice el comercio exterior.⁹²
 - Ampliar y diversificar la oferta de las exportaciones con valor agregado, especialmente las no tradicionales.⁹³
 - Fortalecer las capacidades de negociación en función a nuestros intereses nacionales.⁹⁴
 - Establecer una estrategia integral de promoción comercial y de búsqueda de nuevos mercados.⁹⁵
64. Los ejes transversales que conforman la pirámide se destacan por ser dimensiones comunes de cada uno de los objetivos anteriormente mencionados: eliminar toda clase de exclusión y discriminación, y apoyar el proceso de descentralización.
65. La exclusión social y la desigualdad de oportunidades son dos graves factores que limitan el desarrollo humano en el Perú. Así, el hecho de que el 42% de la pobreza extrema se ubique en el ámbito rural y el 8.9% en el ámbito urbano evidencia la brecha histórica de las poblaciones de una parte del Perú. De modo similar, en la esfera de género la brecha en el acceso a la educación es de 65% a 37% en detrimento de las mujeres, desventaja que se presenta con mayor intensidad en las zonas rurales del país. Asimismo, las enfermedades evitables causan 20% de las muertes entre las familias ricas pero 50% de las muertes entre las familias pobres; los hijos de madres pobres y sin educación tienen el triple de probabilidades de morir que los hijos de madres con un nivel educativo más alto y los adultos más pobres del Perú tienen un promedio de 3.9 años de estudios, mientras que los más ricos promedian los 10.8 años.

⁸⁸ Referido por los documentos N1, R11 y S16.

⁸⁹ Referido por los documentos R4, R14, R20, R25, S8, S15, S16, S21 y T3.

⁹⁰ Referido por los documentos N1, N6, N7 y S16.

⁹¹ Referido por los documentos A1, N1, N7 y R20.

⁹² Referido por los documentos N1, N4, N7, R6, R25 y S10.

⁹³ Referido por los documentos N1, R2, R4, R5, R9, R13 y S10.

⁹⁴ Referido por los documentos N1 y N7.

⁹⁵ Referido por los documentos N1, N4, R16, R25, S7 y S10.

66. Los objetivos específicos asociados con eliminar toda clase de exclusión y discriminación son:
- Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, la niña y el adolescente.⁹⁶
 - Eliminar toda clase de exclusión étnica, social, cultural y de género.⁹⁷
 - Desarrollar programas de protección para los discapacitados.⁹⁸
 - Proteger al adulto mayor.⁹⁹
67. El siguiente objetivo transversal destaca la necesidad de colaborar con el proceso de descentralización. El centralismo entorpece la sostenibilidad política y económica de las funciones del Estado, esconde las necesidades de las poblaciones más alejadas y dificulta la implementación de políticas integrales de desarrollo.
68. Los objetivos específicos relacionados con apoyar el proceso de descentralización son:
- Articular el territorio nacional de modo que promueva la integración económica, social y cultural del país.¹⁰⁰
 - Culminar el proceso de transferencia de competencias, recursos y funciones a los gobiernos regionales y locales.¹⁰¹
 - Fortalecer las capacidades de formulación y gestión de proyectos de los gobiernos regionales y locales.¹⁰²
 - Fomentar el desarrollo de políticas coordinadas entre los niveles central, regional y local.¹⁰³
 - Promover el desarrollo fronterizo en el marco de una cultura de paz.¹⁰⁴
69. Finalmente, el desarrollo de una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo se reconoce como una necesidad de carácter urgente y, por ello, se ubica en la base de la pirámide. Esta red busca brindar los instrumentos necesarios para que la población en extrema pobreza, especialmente susceptible a daños como resultado de crisis económicas, sociales o naturales, cuente con una barrera de protección y reciba atención directa del Estado para introducirla en una senda de desarrollo.
70. Los objetivos específicos de este objetivo son los siguientes:
- Incrementar el volumen y la eficacia del gasto social.¹⁰⁵
 - Promover la eficiencia de los programas sociales a través de acciones focalizadas y coordinadas a nivel sectorial, regional y local.¹⁰⁶
 - Satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la niñez y población vulnerable.¹⁰⁷

⁹⁶ Referido por los documentos N1 y N10.

⁹⁷ Referido por los documentos A1, N1, N2, R16, R19, R21, R22, S17 y T2.

⁹⁸ Referido por los documentos N1, R19 y S6.

⁹⁹ Referido por los documentos N1, R19 y S6.

¹⁰⁰ Referido por los documentos N1, N7, R2, R3, R4, R8, R10, R11, R12, R14, R22, R24, R26 y S13.

¹⁰¹ Referido por los documentos N1, N4, N6, R2, R8, R16, R25 y S21.

¹⁰² Referido por los documentos N1, N2, N4, R1, R5, R6, R8, R20, R25 y T1.

¹⁰³ Referido por los documentos N1, N2, R10 y T3.

¹⁰⁴ Referido por los documentos N1, R17, R18, R26 y R27.

¹⁰⁵ Referido por los documentos N1, N4, N9, R20, S2 y T3.

¹⁰⁶ Referido por los documentos N4, N9, R10, R12, R20, R21 y T3.

¹⁰⁷ Referido por los documentos A1, N1, N3, N4, R10, R13, R21, R23, R25, R27, S2, S4 y S23.

- Desarrollar capacidades laborales en la población de menores ingresos.¹⁰⁸
- Promover programas de empleo e inserción laboral para las personas sin sustento.¹⁰⁹
- Crear y fortalecer circuitos económicos en las áreas críticas.¹¹⁰
- Asegurar a la población más pobre el registro universal e identidad.¹¹¹

¹⁰⁸ Referido por los documentos N1, N4, N9, R25 y T3.

¹⁰⁹ Referido por los documentos N1, N4 y S2.

¹¹⁰ Referido por los documentos N4, R1 y R11.

¹¹¹ Referido por los documentos L1, N1 y T4.

B

Anexo B: Definiciones

5.1. Cooperación Técnica Internacional

71. La lengua española define cooperación como la «acción de obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin».¹¹² De esta concepción se desprende que, para que exista una legítima cooperación entre países, es necesario que las partes que interactúan en este proceso compartan objetivos comunes y trabajen juntas para alcanzarlos.
72. En el plano más agregado, la Cooperación Internacional puede ser de naturaleza reembolsable, no reembolsable o híbrida. Las operaciones híbridas combinan tanto un componente reembolsable como uno no reembolsable. Tanto las operaciones reembolsables como las híbridas se encuentran bajo la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas. La presente política se refiere únicamente a la cooperación no reembolsable, cuyo ente rector es la APCI.
73. Alcanzar una definición universalmente aceptada de cooperación internacional presenta algunas dificultades, pues los modos de interpretar y contextualizar el término difieren entre países e instituciones. A nivel global, la institución más estrechamente vinculada con el seguimiento de la cooperación internacional es la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico).¹¹³ De acuerdo con los estándares de la OCDE, la cooperación internacional puede provenir de fuentes privadas u oficiales (gobiernos). En este último caso, la cooperación se denomina «Ayuda Oficial para el Desarrollo».¹¹⁴
74. Por su parte, la Ley peruana¹¹⁵ define *Cooperación Técnica Internacional (CTI)* como «el medio por el cual el Perú recibe, transfiere o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de Fuentes Cooperantes externas para complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.» Si bien el espíritu de esta definición gira en torno a la cooperación eminentemente técnica o de capacidades, en la práctica el término ha evolucionado para incluir otros tipos de cooperación no reembolsable, entre ellos la cooperación en recursos líquidos. Tal definición evolucionada contrasta con la que provee la OCDE para «Cooperación Técnica», que sólo incluye el componente de intercambio técnico. Di-

¹¹² De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española.

¹¹³ La OECD según sus siglas en inglés (Organization for Economic Cooperation and Development), establecida en 1961, es una instancia del Sistema de Naciones Unidas, compuesta por países tanto desarrollados como emergentes y busca ser un foro de coordinación y establecimiento de políticas conjuntas en temas como crecimiento económico, cooperación internacional, estabilidad financiera, etc.

¹¹⁴ Official Development Assistance, ODA por sus siglas en inglés

¹¹⁵ Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, Art. 2°.

fiere también de lo que la OCDE denomina «Ayuda Oficial para el Desarrollo», que sólo incluye el componente de origen oficial.

75. Es pertinente, por ello, precisar que el término «Cooperación Técnica Internacional», definido por la ley peruana, no se encuentra limitado al intercambio técnico ni a la ayuda de origen oficial, sino que incluye todos los componentes no reembolsables del apoyo internacional. En tal sentido, y en tanto sinónimos, la presente política empleará el término «Cooperación Internacional No Reembolsable» como equivalente a «Cooperación Técnica Internacional», prefiriéndose el primero a favor de la claridad.
76. Los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable tienen como objetivo complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, destinados a:¹¹⁶ (1) apoyar la ejecución de actividades, proyectos y programas prioritarios para el país, (2) adquirir conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú y (3) brindar preparación técnica, científica y cultural a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú.
77. La Cooperación Internacional No Reembolsable puede desglosarse, según su tipo, en Cooperación Financiera, Cooperación Técnica y Ayuda Humanitaria:
- La Cooperación Financiera consiste en la asignación de recursos en efectivo por parte de fuentes de cooperación con el objetivo de apoyar al financiamiento de proyectos de desarrollo, la adquisición de bienes, la realización de estudios de preinversión, entre otros fines.¹¹⁷
 - La Cooperación Técnica propiamente dicha está dirigida a fortalecer las habilidades y capacidades de los países mediante el intercambio de experiencias y conocimientos.
 - La Ayuda Humanitaria es un tipo de asistencia inmediata que se ofrece a poblaciones que han sido víctimas de desastres naturales o conflictos armados, con el fin de atender sus necesidades básicas y reducir los efectos de la situación de emergencia.
78. Según la naturaleza jurídica de las fuentes cooperantes y receptores, la cooperación internacional no reembolsable, puede ser de 4 tipos, según se señala a continuación.
- Cooperación Intergubernamental. En términos generales es aquella que usualmente se pacta a nivel de gobiernos nacionales. Puede tener tres subtipos:
 - Cooperación Bilateral «vertical» donde uno tiene un mayor nivel de desarrollo y que actúa como fuente cooperante y el otro país actúa como socio receptor del apoyo. Esta cooperación puede brindarse a través de entidades del sector público y cada vez con mayor frecuen-

¹¹⁶ Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, considerándose también la noción de Programa referida en el reglamento de dicho Decreto Legislativo.

¹¹⁷ La cooperación financiera de naturaleza reembolsable se encuentra a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Este tipo de operaciones está regulado por la Ley Marco de la Administración Pública (Ley 28112 del 28/Nov/2003).

- cia involucra diversos niveles de participación y formas de asociación con entidades privadas.
- Cooperación Bilateral «horizontal» entre países con similares niveles de desarrollo y habitualmente, de la misma región. También es denominada Cooperación Horizontal, Cooperación entre países en Desarrollo (CTPD) o Cooperación Sur – Sur.
 - Cooperación Triangular. Consiste en la asociación de una fuente de Cooperación Vertical (Multilateral) y un país fuente de cooperación horizontal que, en conjunto, actúan a favor de un tercer país con igual o menor desarrollo que el segundo.
- Cooperación de origen Multilateral. También denominada Cooperación Multilateral, participan organismos, agencias o instituciones autónomas que están conformadas con un conjunto de países o estados que buscan apoyar a países en desarrollo. Esta ayuda puede ser brindada directamente al Estado socio o a través de instituciones privadas.
 - Cooperación Descentralizada. Es la cooperación que vincula a entidades gubernamentales extranjeras de nivel subnacional (gobiernos regionales y locales) con sus homólogos en países en vías de desarrollo y en tal sentido sus procedimientos e interlocutores difieren de aquellos establecidos para la cooperación acordada entre gobiernos nacionales.
 - Cooperación Privada. También denominada Cooperación No Gubernamental, es la que se realiza entre entidades privadas originarias de países desarrollados y entidades privadas originarias de países en vías de desarrollo. En ambos casos pueden tener diverso origen e interés institucional, a nivel religioso, filosófico, político, gremial, étnico, etc. Pueden canalizar tanto fondos propios como también fondos de origen gubernamental y multilateral. En tal sentido puede tener diversos niveles de acercamiento y acuerdos con la cooperación intergubernamental vertical, la cooperación multilateral y con la cooperación descentralizada.

5.2. Objetivos, Prioridades y Metas de desarrollo

79. La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú debe dirigirse hacia la atención de los objetivos señalados por la Política Nacional de Desarrollo, en el marco de un proceso de jerarquización que reconozca que la escasez de recursos humanos, financieros y técnicos provistos por la cooperación exige focalizar el uso de dichos recursos en un número reducido de prioridades de desarrollo.
80. En este contexto, se emplearán las siguientes definiciones:
- Objetivo de desarrollo: situación determinada que el Perú trata de alcanzar, establecido en la Política Nacional de Desarrollo.
 - Prioridad de desarrollo: objetivo que se destaca de los demás por ser de mayor importancia relativa, especialmente en el corto y mediano plazo.
 - Meta de desarrollo: expresión que indica lo que se espera lograr sobre la base de un indicador medible relevante, definiendo en qué grado y tiempo se busca alcanzar el resultado.

- Indicador de desarrollo: magnitud representativa del nivel de bienestar o de la disponibilidad de capacidades y cualidades humanas, materiales o económicas para el desarrollo en un momento del tiempo.

5.3. Eficacia y Eficiencia

81. La Cooperación Internacional No Reembolsable debe buscar en cada una de sus intervenciones alcanzar metas que atiendan prioridades de desarrollo de modo tanto eficaz como eficiente.

82. En tal sentido, se emplearán las siguientes definiciones:

- Eficacia: capacidad de lograr el objetivo buscado, con énfasis en el alcance de la meta final y no necesariamente en el uso óptimo de los medios a través de los cuales se consigue el resultado.¹¹⁸
- Eficiencia: capacidad de optimizar el uso de los recursos disponibles como medios para alcanzar una meta, poniendo énfasis en reducir la inversión proporcional de recursos por cada unidad alcanzada de la meta y no necesariamente en el grado total de cumplimiento conseguido.

5.4. Fuente cooperante, Socio receptor, Ejecutor

83. La cooperación internacional es un proceso que incluye distintas fases: programación, gestión, administración, seguimiento y evaluación. Cada una de ellas involucra, según la naturaleza de las tareas y responsabilidades, modalidades de apoyo e intervenciones de la cooperación, a diversos actores (Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales, agencias especializadas y organismos gubernamentales extranjeros, organizaciones multilaterales y entidades privadas, nacionales y extranjeras).

84. De modo genérico, las partes envueltas en el proceso de la cooperación no reembolsable son las fuentes cooperantes, los socios receptores o responsables y los ejecutores.

- La fuente cooperante es el ente (oficial o privado) que cede voluntariamente recursos de asistencia para el desarrollo.
- El socio receptor o responsable es aquella institución que administra los fondos y los asigna para su uso, tratándose habitualmente de la institución que firma el convenio de cooperación con la fuente cooperante.
- El ejecutor es el agente que se encarga de desarrollar el proyecto con los fondos que le han sido asignados, pudiendo ser el propio responsable.

5.5. Programa, proyecto y actividad

85. Las intervenciones de la Cooperación Internacional No Reembolsable pueden clasificarse en Programas, Proyectos y Actividades:¹¹⁹

¹¹⁸ Siguiendo la definición oficial de la lengua española, se admitirá que eficacia es sinónimo de efectividad.

¹¹⁹ Decreto Supremo N° 015-92-PCM, Artículo 2°.

- Un programa representa un acuerdo global de acción específica o indefinida y que constituye un entendimiento entre las partes para el desarrollo mutuo de un conjunto de objetivos generales, con actividades y metas específicas.
- Un proyecto implica un acuerdo de cooperación bien definido, de duración determinada y dotado de un presupuesto, y requiere de un marco de organización, contratos específicos y un sistema de ejecución.
- Una actividad es un conjunto definido de acciones, parte de un programa o proyecto global, para alcanzar metas establecidas, intercambio de información, de expertos o conocimientos técnicos, durante un período de tiempo y sujetos a revisiones periódicas.