

Capítulo I. Tendencia general

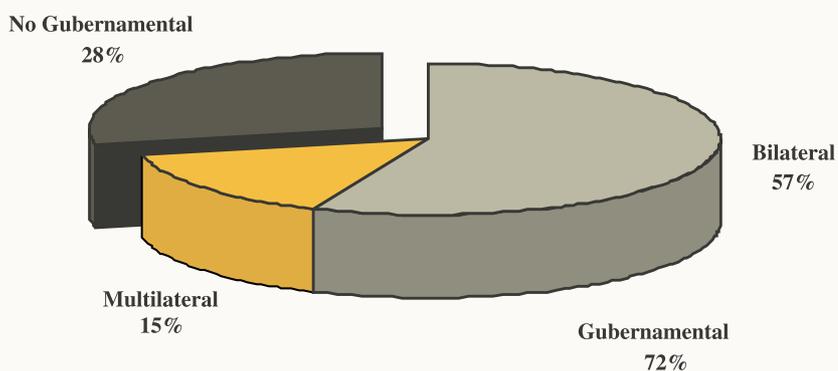
Volumen y peso de la Cooperación Técnica Internacional (CTI)²⁰

1. A finales del año 2004, a nivel de ejecución, los registros de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) contabilizan US\$ 390,012,519 de Cooperación Técnica Internacional (CTI) en el Perú. De este total, US\$ 279,831,551 corresponden a Cooperación Oficial No Reembolsable (71.7%), mientras que US\$ 110,181,041 provienen de Cooperación No Gubernamental (28.3%).

Cuadro N° 1
CTI según origen de recursos (2004)
(US\$ millones)

Gubernamental		No Gubernamental	Total CTI
Bilateral	Multilateral		
219.6	60.2	110.2	390.0

CTI según origen de recursos (2004)



²⁰ En el Perú, se entiende por CTI a la Cooperación Internacional No Reembolsable, suma de la Cooperación Oficial No Reembolsable y la Cooperación Privada No Reembolsable.

2. La Cooperación Oficial No Reembolsable (US\$ 279,831,551) se alimenta de fuentes bilaterales en un 78.5% (US\$ 219,638,964) y de fuentes multilaterales en un 21.5% (US\$ 60,192,587)²¹. Las fuentes bilaterales triplican la ayuda de las fuentes multilaterales, hecho que las constituye en las principales proveedoras de recursos de cooperación para el país.
3. En resumen, los recursos de CTI durante el año 2004 llegan al Perú desde las fuentes bilaterales en un 56.3%, desde las fuentes multilaterales en un 15.4% y a través de los canales no gubernamentales (privados), en un 28.3%.

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) ejecutan más recursos

4. El análisis anteriormente mencionado (desde el punto de vista del *origen de los recursos de cooperación*) señala una Cooperación Oficial No Reembolsable que duplica en recursos asignados a los de la Cooperación No Gubernamental. Sin embargo, esta relación entre lo gubernamental (oficial) y lo no-gubernamental (privado) cambia cuando se analiza desde la óptica de *quién ejecuta los recursos de cooperación*, es decir, desde la perspectiva de *qué tipo de organismo o institución ejecuta los recursos de cooperación*.
5. Según el informe del año 2001 de la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI)²², la cifra de ejecución de las ONGD (privado) del año 1998 fue de US\$ 169.5 millones, de los cuales US\$ 59.1 millones (34.9%) provenían del sector privado y US\$ 110.4 millones del sector público (65.1%). Existen datos estadísticos que nos llevan a deducir que, a la fecha, el balance financiero en torno a las ONGD continúa siendo similar. Así, por ejemplo, basta con observar que de los US\$ 132 millones provenientes de la cooperación de los EE UU, US\$ 97 millones son ejecutados directamente por el sector privado (ENIEX, ONGD)²³ y, por tanto, sólo nos queda deducir que los recursos públicos destinados a las instituciones privadas deben estar por encima de los US\$ 100 millones.
6. Por otro lado, la APCI ha contabilizado US\$ 110.2 millones como recursos provenientes de instituciones privadas y ejecutados por las ONGD en el año 2003²⁴. Es de aclarar que esta cifra (US\$ 110.2 millones) es el resultado final tras haber depurado cuidadosamente los recursos de origen oficial de los de origen privado. Con cierta reserva, se puede asumir que esta cifra podría ser más amplia, ya que el cálculo se basa en los proyectos de las ONGD registradas en la APCI, que definitivamente no constituyen todo el universo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que operan en el país.
7. Todo este análisis lleva a concebir un panorama en el que los recursos totales canalizados a las

²¹ Aquí se incluye como recurso bilateral los aportes de los diversos fondos de contravalor.

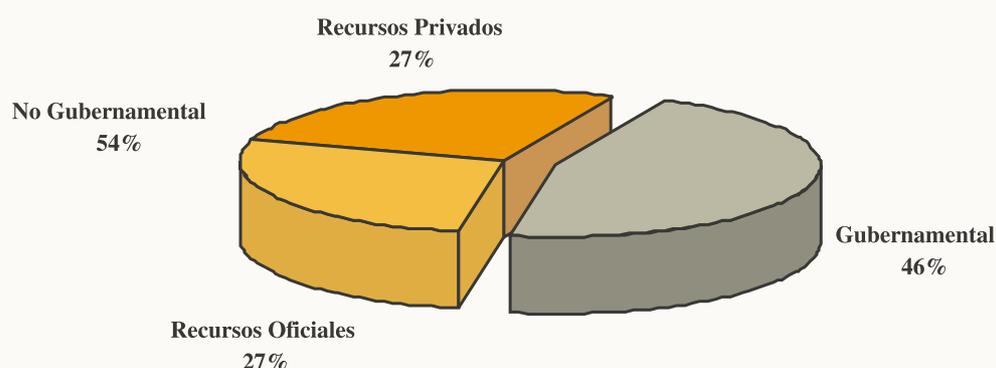
²² Ente gestor de la Cooperación Internacional hasta finales del año 2001; estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

²³ Estos datos fueron confirmados oficiosamente por USAID. Adicionalmente, otras cooperaciones bilaterales, como España, Suecia, Bélgica, Japón y otras, reportan trabajar canalizando recursos oficiales a las ONGD.

²⁴ En las estadísticas preliminares 2004 de los proyectos de las ONGD registradas en la APCI, se ha llegado a identificar una cifra muy parecida, de alrededor de US\$ 100 millones.

organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) podrían ser de más de US\$ 210.2 millones (US\$ 100 millones de origen público y US\$ 110.2 millones de origen privado). Si esto es cierto, entonces el balance de los recursos ejecutados por la Cooperación Oficial No Reembolsable y la No Gubernamental quedaría en US\$ 179.8 millones (46%) de las instituciones gubernamentales, frente a US\$ 210.2 millones (54%) de las organizaciones no gubernamentales. Esto es, a nivel ejecución, el sector no gubernamental (ONGD) maneja mayores recursos que el sector gubernamental²⁵.

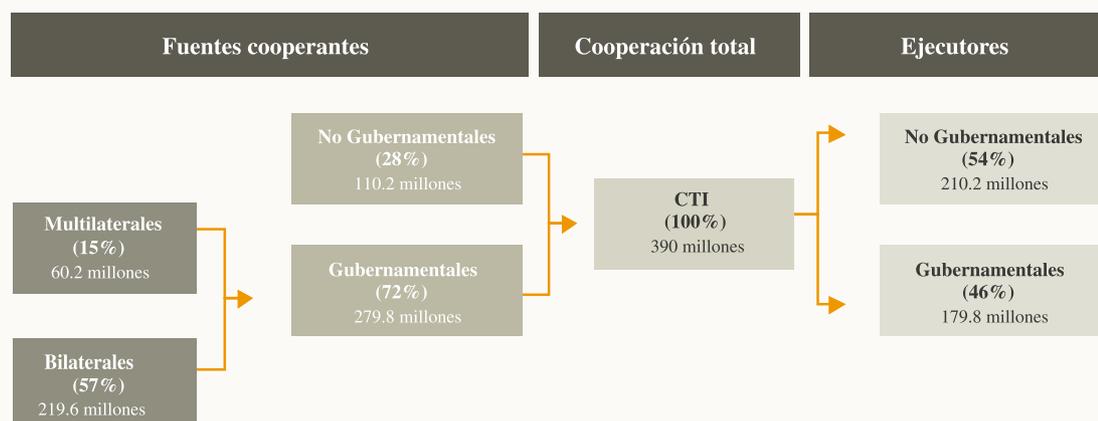
CTI según ejecutores (2004)



8. En una realidad así, cobra una importancia significativa el tema de fiscalización y alineación de las actividades del sector no gubernamental hacia las prioridades del Estado en el tema de políticas de desarrollo.
9. Adicionalmente a los datos anteriormente mencionados y como se ha puntualizado en la aclaración metodológica, todavía existen tanto ENIEX y ONGD no registradas en la APCI, como ONGD registradas pero que no presentan sus informes anuales. Todo ello indica que hay un universo mayor al que se ha captado en este Informe. Estos márgenes serán cubiertos cuando el registro de ONGD sea obligatorio y cuando las medidas de fiscalización, que se promulgaron recientemente con la Ley N° 28386, entren en pleno vigor.

²⁵ El tema de identificación de la procedencia de los recursos de las ONGD es complejo. La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), a través del informe *La Contribución de la Cooperación Internacional Privada al Desarrollo del Perú* (2000), de M. Valderrama, F. Negrón y M. Picón, describe muy acertadamente el fenómeno en el Anexo N° 1: «Es muy difícil, en general, deslindar lo que es estrictamente público y privado en los recursos que gestiona la cooperación privada en el Perú. Primero, porque un importante número de las ENIEX u ONGD del Norte reciben un importante subsidio público en sus países de origen. En segundo lugar, porque adicionales a los recursos provenientes del Norte, las ENIEX suscriben convenios en el Perú con agencias bilaterales y multilaterales e incluso con el mismo Estado peruano, apareciendo estos recursos consignados en los presupuestos anuales.»

Recursos por origen y según instituciones ejecutoras (2004) (US\$)



El peso de la cooperación frente al presupuesto nacional y la inversión pública

10. Durante el año 2004, la CTI (US\$ 390.0 millones) representó para el Perú el 2.9% del presupuesto nacional y el 23.2% de la inversión pública²⁶, mientras que exclusivamente la Cooperación Oficial No Reembolsable (US\$ 279.8 millones) significó el 2.1% del presupuesto nacional y el 16.6% de la inversión pública²⁷. En un paralelismo ilustrativo, de cada 10 soles de inversión pública, la Cooperación Internacional No Reembolsable (CTI) representaría 2.3 soles²⁸.

Nivel de ejecución

11. En el año 2004, la Cooperación Oficial No Reembolsable programada fue de US\$ 286.4 millones. Un 97.7% (US\$ 279.8 millones) de ese total programado fue ejecutado²⁹. No se disponen de datos similares sobre las cifras programadas y ejecutadas por el sector no gubernamental.

Cuadro N° 2
Cooperación Oficial No Reembolsable programada y ejecutada (2004)

Tipo de fuente	US\$ programado (A)	N° proyectos programados	US\$ ejecutado (B)	N° proyectos ejecutados	(B)/(A)
Bilateral	202,717,070	276	210,499,578	275	103.8%
Multilateral	74,069,951	206	60,192,587	206	81.3%
Fondos de contravalor	9,643,029	111	9,139,386	108	94.8%
Total (US\$)	286,430,050	593	279,831,551	589	97.7%

²⁶ La inversión pública peruana según el Presupuesto Nacional 2004 - Ley N° 25827, fue aproximadamente el 13% del presupuesto nacional.

²⁷ Fuente: Presupuesto Nacional 2004 - Ley N° 25827. Se ha utilizado para este cálculo el tipo de cambio promedio al 31 de diciembre de 2004 (US\$ 1= s/ 3.282).

²⁸ Este cálculo se hizo presuponiendo que la Cooperación Internacional No Reembolsable se encuentra contabilizada dentro del presupuesto nacional.

²⁹ Aproximadamente un 10% de los datos no fueron respondidos por las fuentes de cooperación en el proceso de validación que la APCI llevó a cabo durante mayo de 2005. La totalidad de los datos no confirmados fue procesada como 100% ejecutado.

12. Las cifras del Cuadro N° 2 evidencian un alto porcentaje de ejecución de la Cooperación Oficial No Reembolsable, especialmente de la cooperación bilateral, que ejecuta unos US\$ 10 millones más de lo programado para el año 2004. Este excedente de ejecución proviene tanto de los haberes remanentes del 2003 como de recursos adicionalmente aprobados durante el año 2004, sin que, por el momento, se disponga con exactitud de los porcentajes que supone cada concepto.

Fondos de contravalor

13. Dentro de la cooperación bilateral (US\$ 219.6 millones) se distinguen dos modalidades: la cooperación bilateral propiamente dicha (US\$ 210.5 millones) y los fondos de contravalor (US\$ 9.1 millones). Estos últimos son producto de la monetización de materiales donados o de la condonación de deudas.

Cuadro N° 3
Evolución histórica de los fondos de contravalor (1994 – 2004)

Fondos de contravalor	1994	1998	2004
Perú - Canadá	4,311,771	4,686,907	-
Perú - España	50,000	-	-
Perú - UE	2,266,478	1,129,512	-
Perú - Francia	270,106	453,931	1,213,322
Perú - Japón	-	205,908	895,825
Perú - Suiza	-	3,385,309	-
Perú - Italia	-	-	5,864,538
Perú - Alemania	-	-	1,165,701
Total (US\$)	6,898,355	9,861,567	9,139,386

14. En 1994, existían cuatro fondos de contravalor que operaban con US\$ 6.9 millones. Posteriormente, en 1998, los fondos de contravalor ascendieron a cinco, operando con US\$ 9.9 millones, para bajar de nuevo a cuatro fondos de contravalor en 2004, con US\$ 9.1 millones. Según los datos estadísticos disponibles de la última década, el punto álgido de actividad de los fondos de contravalor fue el año 1996, cuando operaban seis fondos y había disponibles un total de US\$ 18.5 millones³⁰.
15. Es de destacar que algunos fondos de contravalor muy activos en 1998 (Fondo Canadá, Fondo Suiza y Fondo Unión Europea) ya no estaban operando en el año 2004³¹. Esta discontinuidad

³⁰ *Evaluación Global de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 1997 - 1998*, SECTI - PCM, 2001.

³¹ Puede haber casos en que por retrasos en la monetización del fondo se hayan generado recursos tardíos y, por tanto, el fondo esté operando a pesar de que el informe oficial no lo reporte. Estos casos excepcionales sólo pueden ser reconocidos con un reporte oportuno de parte de los mismos fondos o de las agencias de la cooperación.

cobra un especial significado hoy en día que el Perú recibe la clasificación de *país de renta media baja* y, por tanto, ya no es elegible para recibir numerosos instrumentos de Cooperación Financiera No Reembolsable. Al estar convirtiéndose los fondos de contravalor en uno de los escasos instrumentos financieros flexibles y rápidos de operar que quedan, se estima necesario realizar un análisis más profundo donde se averigüe la razón de la discontinuidad de los mismos, tal vez, relacionada con la nueva clasificación del Perú o, acaso, vinculada a problemas inherentes al propio manejo de estos fondos.

Volumen de CTI en aparente ascenso

16. En la última década, el balance de los recursos ejecutados por la Cooperación No Reembolsable (CTI, cifra a nivel de ejecución) es de cierta tendencia al crecimiento, gracias fundamentalmente a una mayor contribución de la Cooperación No Gubernamental, y a pesar de una declinación de los recursos de la Cooperación Oficial No Reembolsable (bilateral y multilateral).

Cuadro N° 4
Volumen de recursos programados (1994 – 2004)

Origen de recursos	1994	1998	2004
Origen Gubernamental	213,688,212	296,409,430	279,831,551
Origen No Gubernamental ³²	47,344,203	59,147,436	110,181,041
Total (US\$)	261,032,415	355,556,866	390,012,592

17. Este *aparente* incremento debe ser tratado con cautela, puesto que numerosos datos indirectos apuntan a que siempre han existido alrededor de US\$ 100 millones de recursos de origen no gubernamental y que los US\$ 110.2 millones que esta vez se han registrado son una simple *afloración de lo existente*. Hay dos razones para suponer esto: primero, porque los registros sobre los recursos provenientes del sector no gubernamental, tanto del 2003 como del 2004 (cifras preliminares), muestran una cifra muy parecida, de cerca de US\$ 100 millones; segundo, porque no ha habido ningún acontecimiento especial que produzca esta duplicación repentina de montos entre 1998 y 2004, otro que los beneficios de registrarse en la APCI³³. De

³² Es necesario ser conscientes que este cuadro tan sólo muestra las cifras según el origen de los recursos de cooperación, y no por la modalidad de ejecución. De acuerdo a ello, el monto de Cooperación No Gubernamental proviene exclusivamente de recursos privados. Si mostráramos los montos según las instituciones que los ejecutan, entonces el panorama sería bastante distinto puesto que la capacidad de ejecución de las organizaciones no gubernamentales es mucho mayor a su capacidad de captación de recursos netamente privados. Así las cifras aumentarían a US\$ 117,278,081, en 1994 y US\$ 169,485,553, en 1998.

³³ La devolución del IGV comenzó en Cancillería en 1994, pero accedían a ella únicamente las ENIEX, agencias multilaterales y bilaterales. Recién a partir de 1999, las ONGD que recibían recursos privados y las entidades públicas que actuaban como unidades ejecutoras tuvieron acceso a beneficiarse de las devoluciones de índole tributaria por concepto de IGV e IPM. La acreditación de expertos y voluntarios para agilizar trámites de visado y residencia estuvo normada desde 1984.

confirmarse esta hipótesis de un volumen de Cooperación No Gubernamental de alrededor de US\$ 100 millones a lo largo de toda la última década, entonces, la tendencia general de CTI 1994 - 2004 sería descendente, debido al decremento de los aportes bilaterales y multilaterales.

18. Los datos sobre los recursos canalizados a las ONGD han dependido siempre de los registros voluntarios de las mismas en la APCI. Mientras la cultura de declaración de impuestos no sea una práctica común, los registros oficiales pueden estar incompletos y, por tanto, ésta puede ser la razón por la cual los montos reflejados en la estadística de la década pasada sean tan bajos.

Reducción futura de los recursos de cooperación

19. Debido a nuevas orientaciones o nuevas consideraciones de elegibilidad en las políticas de ayuda oficial, algunas fuentes bilaterales (Países Bajos, Reino Unido - DFID, Finlandia) se retiraron o han anunciado su retirada del Perú. Sus aportes pasados, sin embargo, aún se contabilizan en el presente informe (un total de US\$ 11.3 millones, de los cuales, Países Bajos contribuyó con US\$ 5.6 millones, Reino Unido con US\$ 4.0 millones y Finlandia con US\$ 1.7 millones), lo que implicaría que el impacto de su retirada recién sería palpable en los años venideros.
20. Adicionalmente, la nueva clasificación del Perú como *país de renta media baja*, podría perfilarnos como escasamente elegibles para la Cooperación Financiera No Reembolsable, con el consiguiente (aún mayor) decremento de los recursos de CTI a corto plazo.

Tendencia dentro de la Cooperación Bilateral y Multilateral

21. Comparando los datos actuales con los datos registrados en el año 1998, de las nueve fuentes bilaterales con aportes superiores a US\$ 3 millones durante el año 2004³⁴, sólo tres países (EE UU, Suecia y Bélgica) aumentaron su contribución a nivel de ejecución, mientras seis cooperaciones bilaterales han disminuido su aporte. El balance de estas condiciones arroja una reducción del aporte bilateral de US\$ 5.2 millones respecto al año 1998.
22. De igual manera en cuanto a la cooperación multilateral, de las cinco instituciones con aportes superiores a los US\$ 3 millones, cuatro de ellas (PNUD, Banco Mundial, BID y OPS) aumentaron sus montos de ejecución, mientras que el sensible decremento del aporte de la Unión Europea, produjo un balance neto negativo de US\$ 11.4 millones a nivel de ejecución.

³⁴ Se exceptúa a los Países Bajos y el Reino Unido que están en retirada del Perú.

Cuadro N° 5
Cooperación Oficial No Reembolsable ejecutada por fuente
(1994 – 2004)

Fuente bilateral	1994		1998		2004	
	Monto (US\$)	%/total	Monto (US\$)	%/total	Monto (US\$)	%/total
EE UU	57,397,731	40.1%	106,795,169	47.5%	131,613,838	59.9%
Alemania	7,506,826	5.2%	22,319,755	9.9%	17,285,780	7.9%
Suiza	4,532,199	3.2%	12,087,241	5.4%	11,524,189	5.2%
Japón	44,871,123	31.3%	25,790,460	11.5%	11,235,309	5.1%
Canadá	8,718,114	6.1%	20,774,448	9.2%	9,530,972	4.3%
España ³⁵	5,128,804	3.6%	11,754,530	5.2%	8,153,625	3.7%
Italia	4,429,142	3.1%	12,210,689	5.4%	5,864,538	2.7%
Países Bajos	5,321,383	3.7%	7,908,598	3.5%	5,617,299	2.6%
Suecia	84,000	0.1%	-	-	4,126,203	1.9%
Reino Unido	3,763,434	2.6%	2,098,465	0.9%	4,016,051	1.8%
Bélgica	197,586	0.1%	310,392	0.1%	3,091,125	1.4%
Corea del Sur	-	-	498,000	0.2%	2,960,000	1.3%
Finlandia	-	-	-	-	1,690,098	0.8%
Francia	297,677	0.2%	487,681	0.2%	1,213,322	0.6%
China	-	-	-	-	1,200,000	0.5%
República Checa	-	-	-	-	225,000	0.1%
Nueva Zelanda	-	-	-	-	120,000	0.1%
Argentina	-	-	-	-	60,200	0.03%
Brasil	-	-	-	-	56,800	0.03%
Chile	-	-	-	-	29,265	0.01%
México	-	-	-	-	20,350	0.01%
Colombia	-	-	-	-	5,000	0.002%
Austria	-	-	89,898	0.04%	-	-
Liechtenstein	70,151	0.05%	338,080	0.2%	-	-
Dinamarca	82,490	0.1%	975,758	0.4%	-	-
Otros	762,085	0.5%	412,323	0.2%	-	-
Total bilateral	143,162,745	100.0%	224,851,487	100.0%	219,638,964	100.0%

³⁵ La cifra en dólares que se emplea en este documento para la Cooperación española en el año 2004 corresponde a la suma de los proyectos registrados oficialmente en la APCI. No obstante, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) reporta en comunicación de agosto de 2005 que la cantidad de cooperación española, en el año 2004, ascendió a 40,850,039 euros, cifra que incluye no sólo la cooperación técnica estado–estado sino también la cooperación descentralizada y otras modalidades propias del sistema español.

Fuente multilateral	1994		1998		2004	
	Monto (US\$)	%/total	Monto (US\$)	%/total	Monto (US\$)	%/total
UE	35,320,461	50.1%	46,163,480	64.5%	24,791,737	41.2%
PNUD	378,450	0.5%	499,462	0.7%	12,564,572	20.9%
Banco Mundial	1,924,701	2.7%	1,292,111	1.8%	6,773,833	11.3%
UNICEF	3,584,179	5.1%	1,580	0.002%	3,859,474	6.4%
OPS	834,650	1.2%	14,230	0.02%	3,395,758	5.6%
BID	5,092,328	7.2%	1,070,582	1.5%	2,322,016	3.9%
PMA	13,045,155	18.5%	10,472,713	14.6%	1,949,619	3.2%
UNFPA	1,098,890	1.6%	2,110,555	2.9%	1,460,591	2.4%
OIEA	442,414	0.6%	1,016,180	1.4%	846,420	1.4%
FAO	156,150	0.2%	1,551,786	2.2%	838,192	1.4%
OIM	2,450,500	3.5%	793,535	1.1%	713,591	1.2%
OEA	182,595	0.29%	247,130	0.3%	334,164	0.6%
CAF	370,222	0.5%	14,499	0.02%	275,625	0.5%
FFPG	-	-	-	-	66,995	0.1%
UNFEM	10,633	0.01%	4,758,945	6.7%	-	-
PNUFID	5,343,000	7.6%	-	-	-	-
Otros	271,139	0.4%	1,551,155	2.2%	-	-
Total multilateral	70,505,467	100.0%	71,557,943	100.0%	60,192,587	100.0%
Total Oficial	213,668,212		296,409,430		279,831,551	

Número de proyectos en ascendencia

23. El volumen total de CTI se ejecutó a través de 1,724 proyectos, de los cuales 589 corresponden a la Cooperación Oficial No Reembolsable (383 proyectos bilaterales y 206 proyectos multilaterales) y 1,135 corresponden a la Cooperación No Gubernamental (ONGD).

Cuadro N° 6
Monto ejecutado promedio (1994 - 2004)

Tipo de fuente	1994			1998			2004		
	N° total proyectos	Monto total ejecutado (US\$ mil)	Promedio ejecución (US\$ mil)	N° total proyectos	Monto total ejecutado (US\$ mil)	Promedio ejecución (US\$ mil)	N° total proyectos	Monto total ejecutado (US\$ mil)	Promedio ejecución (US\$ mil)
Cooperación Oficial	173	143,754	831	305	186,071	610	589	279,832	475
Cooperación No Gubernamental	530	117,278	221	706	169,486	240	1,135	110,181	97
Total US\$ millones	703	261,032	371	1,011	355,557	352	1,724	390,013	226

24. La comparación del número de proyectos de CTI entre 1994, 1998 y 2004 arroja un claro incremento de los mismos, tanto en el ámbito de la Cooperación Oficial como en el de la Cooperación No Gubernamental. Se ha pasado de 703 proyectos en 1994, a 1,011 proyectos en 1998 (incremento equivalente a un 43.8%) y a 1,724 proyectos en el 2004³⁶ (incremento equivalente a un 70.5% con respecto a 1998).

³⁶ Se ha de aclarar que en las estadísticas, tanto de 1994 como de 1998, los números de proyectos de ONGD incluyen proyectos ejecutados con recursos oficiales. Es decir, los proyectos que deberían ser contabilizados en el lado oficial están en el lado de ONGD. Aunque se corrigiera esta discrepancia en método, no cambiaría la tendencia en aumento del número de proyectos de ONGD.

Atomización en los proyectos

25. Mientras el número total de proyectos de la CTI ha crecido un acumulado de 145.6% entre 1994 y 2004, el monto total de recursos de cooperación para el mismo período se ha incrementado en un 49.4%.

26. En líneas generales, se observa la tendencia de los proyectos de CTI a atomizarse a lo largo de los años. La atomización se produce tanto con los proyectos ejecutados con recursos oficiales como con los no gubernamentales. En 1994, el tamaño promedio de un proyecto era US\$ 371,000; en 1998, de US\$ 352,000 y, en 2004, de US\$ 226,000³⁷.

³⁷ Algunas agencias de cooperación como la de la Unión Europea, procuran desarrollar la cooperación bajo un acercamiento programático que evidentemente no es coincidente con esta tendencia.