

Anexo

Reseña Metodológica

1. Metodología de captura de información

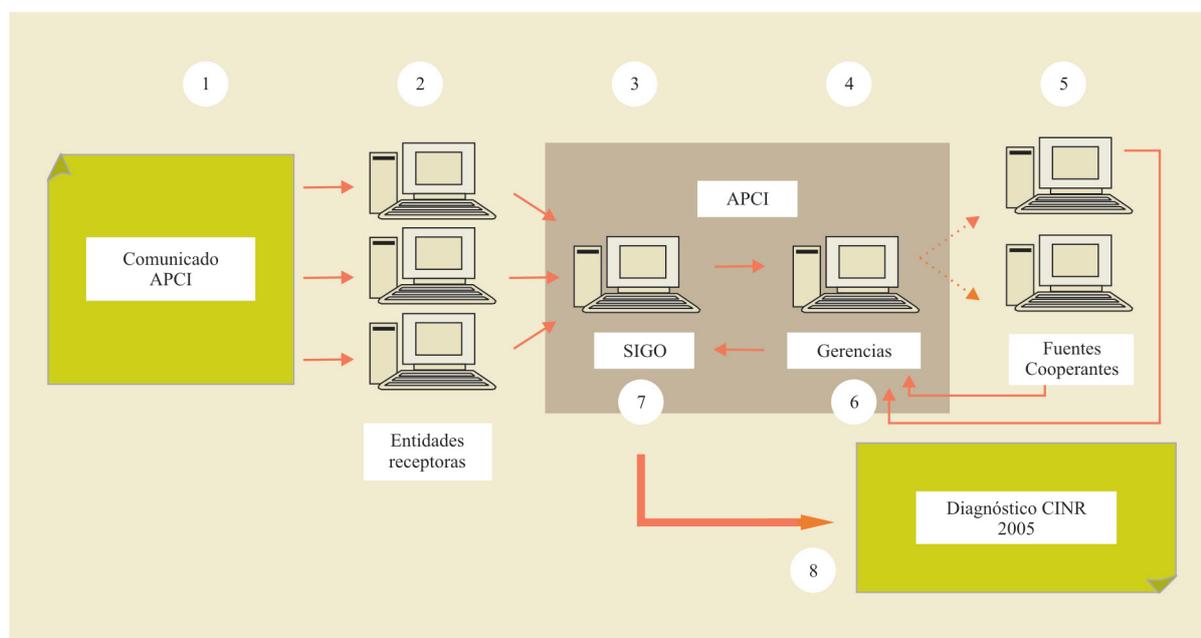
En este anexo se expone brevemente la metodología empleada para producir las cifras consignadas en el diagnóstico. Es necesario indicar que en el proceso de validación de la información, se detectó discrepancias entre las cifras reportadas por los organismos perceptores y aquellas obtenidas de las fuentes cooperantes. Sin embargo, durante la elaboración del presente documento se ejecutaron acciones que permitieron minimizar estas inconsistencias y obtener cifras con un alto nivel de representatividad.

La secuencia general del proceso de recolección de datos, consolidación y análisis de la información involucró las siguientes etapas:

- El Informe de Diagnóstico se basa en el procesamiento y análisis de la información presentada por las entidades receptoras de cooperación técnica internacional en cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 28386.
- Esta información fue ingresada al Sistema de Información de Proyectos (SIGO) de APCI y contrastada con aquella alcanzada por las fuentes cooperantes, lo que permitió realizar un proceso de depuración, validación y consolidación para eliminar duplicidades e inconsistencias en la Base de Datos.
- Luego de este procedimiento, se emitió los reportes del SIGO, sobre la base de los cuales se analizó y presentó la información final.

■ cuadro 113

Secuencia del proceso para la elaboración del documento



Elaboración: APCI.

En cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 28386, a fines de enero de 2006, a través de avisos publicados en diversos diarios, APCI requirió a las distintas entidades receptoras de CINR (ONGD, ENIEX y entidades públicas) la presentación del reporte de la Cooperación No Reembolsable ejecutada durante el año 2005.

El requerimiento se basó en el D. S. N° 015-92-PCM,¹⁰² el cual dispone que en enero de cada año las ONGD y ENIEX registradas en APCI deben presentar información sobre los programas, proyectos y actividades ejecutados el año anterior e informar sobre las acciones previstas para el año que se inicia.

Con el fin de facilitar, homogenizar y estandarizar la entrega de la información solicitada, se habilitó en la página web de APCI un “Formato Único para la presentación de Proyectos de Cooperación Técnica zInternacional”, así como una guía para orientar el ingreso de datos. Previamente se proporcionó una clave de acceso a cada entidad declarante, fuera privada o pública.

La elaboración y puesta a disposición de este formato único *on-line* buscaba lo siguiente:

- Obtener datos homogéneos, completos y oportunos.
- Ahorrar horas/hombre en el ingreso de los datos, concentrando el esfuerzo en la digitación de datos críticos.
- Reducir el trabajo administrativo y la recarga sobre trámite documentario.
- Permitir una certificación automática.
- Facilitar el procesamiento de los datos.
- Contar con una fuente que permitiera un análisis más profundo, amplio y oportuno.

En esta etapa del proceso se esperaba que cada entidad informara sobre los programas o proyectos en que había estado involucrada. Consecuentemente, un proyecto iba a repetirse tantas veces como su ejecución hubiera sido encomendada a diversas entidades privadas y públicas.

La recolección de información por esta vía se cerró a fines de marzo de 2006.

2. Metodología de verificación y procesamiento de información

Esta etapa del proceso fue ejecutada por las personas encargadas de cada fuente cooperante dentro de la APCI, quienes tuvieron a su cargo la revisión, verificación y consolidación de la información referida a los proyectos vinculados a la fuente bajo su responsabilidad. Para ello se requirió filtrar previamente los proyectos por el origen de su financiamiento. En el caso de los proyectos con más de una fuente de financiamiento, estos fueron asignados al encargado de la fuente oficial con mayor participación en el presupuesto total o, en su defecto, a la fuente privada

■ cuadro 114

Criterio de asignación de proyectos para el proceso de revisión de la información

Tipo de fuentes	Responsable de fuente a la que se asignó el proyecto
Solo Oficiales	Encargado de la fuente con mayor participación en presupuesto total del proyecto.
Solo Privadas	Encargado de la fuente con mayor participación en presupuesto total del proyecto.
Oficiales y Privadas	Encargado de la fuente oficial con mayor participación en el presupuesto total del proyecto.

¹⁰² Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional, Artículos 79 y 80.

con mayor participación.

En el caso de los proyectos financiados por organismos oficiales, la información reportada se contrastó con los datos proporcionados por las propias fuentes.¹⁰³ En esta etapa se depuró los reportes duplicados, así como cualquier incongruencia.

En forma similar, la APCI revisó la información de proyectos asignados a fuentes privadas. Sin embargo, al no contar con datos para contrastar dicha información, el proceso de validación no pudo alcanzar el mismo grado de rigurosidad que en el caso anterior.

a. Principales problemas encontrados y corregidos

1) Duplicidad de proyectos

Ante la posibilidad de que un proyecto fuera ejecutado por más de una institución, se dieron casos en que se contaba con más de un registro para un mismo proyecto. Esto se solucionó en el proceso de validación por el encargado de cada fuente cooperante de la APCI, disponiéndose al final de un sólo registro para cada proyecto.

2) Duplicidad de instituciones

La duplicidad o multiplicidad de registros de una misma institución se originó en los distintos nombres con que los ejecutores reconocían a sus fuentes cooperantes (nombre en español, en el idioma original, por sus siglas). Este problema fue solucionado en el proceso de validación por el encargado de cada fuente cooperante de la APCI y finalmente pudo contarse con un solo registro y nombre para cada institución.

3) Errores en la asignación de ámbito y región geográfica

Los proyectos con ámbito geográfico “Nacional” no debían tener asignadas en forma adicional “Departamentos”, como áreas geográficas de intervención. Sin embargo se dio este tipo de casos (errores de ingreso de datos por parte de los ejecutores). Esto fue corregido por el encargado de cada fuente cooperante de la APCI.

La repartición del presupuesto total del proyecto entre las distintas áreas geográficas de intervención debía sumar 100%. En los casos que esto no se cumplía, se reponderó las cifras manteniendo las proporciones iniciales hasta que la suma alcanzara 100%. Cuando no había sido asignada una ponderación, ésta se realizó de manera uniforme entre las áreas declaradas. Finalmente, en el caso de que no se hubiera designado áreas geográficas de intervención, la asignación fue realizada en el proceso de validación por el encargado de cada fuente cooperante de la APCI.

4) Errores en la asignación de valores en otros criterios de clasificación

Los campos de valor múltiple revisados y corregidos fueron: Clasificación por ODE, por ODM y por códigos DAC.

■ cuadro 115

Procedimientos de validación para subsanar errores en clasificación por ODE, ODM y códigos DAC

Clasificación	Ponderaciones	Procedimiento de validación
Con clasificación	No sumaban 100%	Se reponderó manteniendo las propuestas iniciales.
Con clasificación	Sin asignar.	Se reponderó de manera uniforme entre los criterios asignados.
Sin clasificación	Sin asignar.	Cada encargado de la validación realizó la clasificación y ponderación basándose en la información del proyecto con la que contaba.

¹⁰³ Los encargados de cada fuente oficial de la APCI reciben periódicamente información sobre los proyectos ejecutados por dichas fuentes.

Para cada clasificación se solicitó se asignen ponderaciones que sumen 100% y que reflejen la participación en el monto total del proyecto. Los casos revisados y corregidos fueron los siguientes:

5) El proceso de clasificación como oficial o privada para una institución

La clasificación de la naturaleza de las fuentes cooperantes fue realizada por los ejecutores de los proyectos de CINR y validada por el encargado de cada fuente cooperante de la APCI. En el caso de que la fuente cooperante fuera no oficial pero ésta, a su vez, estuviera financiada por una organización gubernamental, se consideró a la fuente del proyecto como oficial.¹⁰⁴

b. Terminología empleada

- Sector. Recoge la información proporcionada por la Unidad Ejecutora sobre las coordinaciones realizadas en algunos casos con un ministerio específico o también puede ser una estimación, asumida al momento de ingresar los datos, sobre la identidad de la entidad gubernamental en cuyo ámbito administrativo recae la responsabilidad de hacer el seguimiento del proyecto según la temática del proyecto.

- Programas/Proyectos de Cooperación Oficial. Se considera como tales al conjunto de propuestas, iniciativas o intervenciones que son resultado de un proceso de negociación o acuerdo formal entre un gobierno extranjero, a través, por ejemplo, de entidades especializadas en el tema de cooperación internacional, y el Gobierno peruano; o entre éste y una Organización Multilateral. Para su programación, gestión, administración, seguimiento y evaluación, se aplica la legislación pública.

- Programas/Proyectos de Cooperación Privada. Se refiere al conjunto de iniciativas, propuestas o intervenciones acordadas entre entidades privadas y que para su programación, gestión, administración, seguimiento y evaluación, se aplica la legislación privada.

- Origen de los fondos de CINR. En términos generales, los fondos de la CINR pueden provenir de entidades gubernamentales (gobiernos nacionales o instancias subnacionales), de organizaciones multilaterales o de entidades privadas (ONGD, corporaciones empresariales, entidades de carácter religioso, asociaciones civiles, etc.)

Sin embargo, estos fondos pueden seguir distintos canales y procesos entre las entidades públicas y privadas involucradas, lo que puede alterar la naturaleza jurídica de los fondos.

- Naturaleza jurídica de los fondos de CINR. La administración, seguimiento y evaluación de los recursos de la CINR se sujetan, en términos generales, a las regulaciones acordadas por las partes. En tal sentido, por ejemplo, bajo el marco de acuerdos intergubernamentales, para la ejecución y seguimiento de los fondos públicos se aplicarán las normas públicas.

Sin embargo, pueden existir algunas variaciones, como cuando la entidad pública poseedora de los recursos financieros define mecanismos específicos para financiar o permitir la canalización de sus fondos hacia entidades privadas.

De otro lado, la administración, seguimiento y evaluación del uso de fondos en el marco de acuerdos entre entidades privadas se regula aplicando las normas acordadas entre las partes.

¹⁰⁴ Se adoptó esta convención debido a que las fuentes cooperantes oficiales contabilizan como suyos los fondos asignados a través de organizaciones no gubernamentales de sus respectivos países.

- Fuente Cooperante. Se asume que es una entidad jurídica de carácter no lucrativo, de naturaleza pública o privada, cuya creación responde específicamente al objetivo de facilitar el apoyo o financiamiento de diversos programas, proyectos y actividades de desarrollo, con fondos de carácter no reembolsable.

En términos generales, las fuentes cooperantes pueden ser entidades gubernamentales (gobiernos nacionales o instancias subnacionales), organizaciones multilaterales, o entidades privadas.

Cabe distinguir que entre las fuentes cooperantes gubernamentales, existen aquellas especializadas en negociar el apoyo gubernamental a los programas oficiales (como son las Agencias de Cooperación o Embajadas), y entidades que brindan apoyo y recursos en forma paralela a los Programas Oficiales, en este caso pueden ser entidades del mismo Gobierno Nacional o también de Gobiernos Subnacionales.

El origen de los fondos que canalizan las fuentes cooperantes puede variar según la personería jurídica de la institución, así como por cambios en los mecanismos de financiamiento que existan en cada país. Así por ejemplo, una fuente cooperante privada puede captar fondos de entidades privadas no lucrativas, corporaciones empresariales, asociaciones civiles o entidades públicas, pudiendo canalizar dichos fondos según las regulaciones acordadas para cada uno de los casos.

- ONGD, Unidades Ejecutoras, receptoras de fondos. Por regla general se estima que las ONGD actúan como Unidades Ejecutoras de proyectos, no canalizan fondos a otras ONGD y ejecutan recursos provenientes del sector privado: ENIEX, ONGD extranjeras y entidades privadas extranjeras.

En forma paralela, las ONGD pueden ejecutar fondos de Programas Oficiales, a través de mecanismos tales como concursos públicos, convocatorias o invitación, para la ejecución de un componente, subcomponente, estudio, diagnóstico, etc., requerido por un Programa Oficial.

Para evitar una doble contabilidad, se ha filtrado de los fondos declarados por las ONGD, aquellos cuya procedencia ha sido identificada como parte de un programa de una ENIEX, Fondo Contravalor o Programa Oficial.

- ENIEX, Fuentes Cooperantes, facilitadoras de fondos. Por regla general, se estima que las ENIEX actúan como entidades que facilitan o proporcionan fondos, propios o de terceros, incluidos recursos públicos captados en sus países sedes.

Como caso puntual, algunas ENIEX pueden actuar como Unidades Ejecutoras de Programas Oficiales a través de los mismos mecanismos ya mencionados para las ONGD.

Para efectos de evitar una doble contabilidad, se ha filtrado también de los fondos declarados por las ENIEX, aquellos cuya procedencia ha sido identificada como parte de un Fondo Contravalor o Programa Oficial.

- Multifinanciamiento de un proyecto. Cuando varias fuentes cooperantes participan apoyando una misma intervención, se ha buscado mantener la identidad y el aporte de cada una.

3. Metodología de estandarización de indicadores

La aplicación de recursos limitados para promover el desarrollo en el Perú exige un alto nivel de focalización, tanto temática como geográfica. Alcanzar una adecuada focalización es particularmente importante a la luz del alto grado de fragmentación económica y poblacional que se aprecia en el país.

La focalización puede llevarse a cabo empleando, al menos, dos aproximaciones: una política y otra situacional. La aproximación política define los temas y lugares que deben priorizarse sobre la base de criterios integrales, en los que la capacidad de demanda de la población objetivo juega un rol central. En contraste, la aproximación situacional se basa en el uso de indicadores estadísticos referidos a la población en ámbitos desagregados. La presente nota refiere una posible herramienta analítica para priorizar intervenciones según una visión situacional.

La primera etapa en todo proceso de focalización es reconocer el marco territorial sobre el que se llevará a cabo el análisis y las líneas temáticas definidas para analizar el nivel de desarrollo. Una vez seleccionados los indicadores relevantes, el análisis puede adoptar dos formas: una con validez interregional y otra con valor intrarregional.

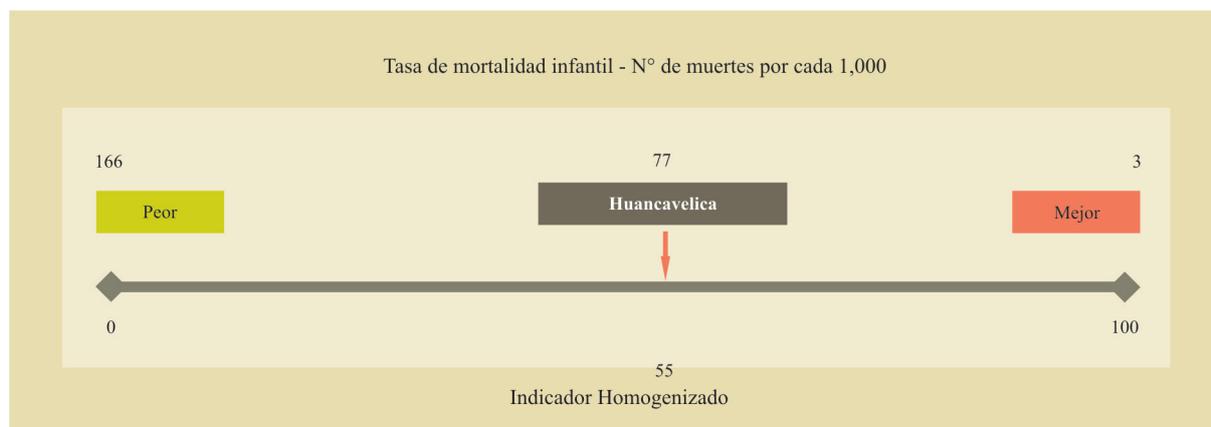
La formulación *interregional* corresponde a la concepción clásica del uso de indicadores. Bajo este mecanismo, todas las regiones se comparan sobre la base de un mismo indicador (v. g. la capacidad de comprensión de lectura al concluir la primaria). Así, es posible comparar entre regiones la gravedad de un problema, en términos absolutos, con lo que resulta evidente el modo de priorizar una región sobre otra con respecto a una misma línea temática (v. g. atención al tema “calidad educativa”). No obstante, esta concepción sufre una limitación grave: tiende a equiparar los conceptos de “peor” y “malo”. Siguiendo este análisis no es posible concluir, por ejemplo, que todos los departamentos (incluyendo el mejor) son deficientes o que todos (incluyendo el peor) están en buenas condiciones. En otras palabras, la visión interregional sólo es válida para comparar dos regiones en función de un mismo criterio.

A diferencia de la anterior, la formulación *intrarregional* persigue “estandarizar” la magnitud de indicadores referidos a temas distintos en un marco de comparación único. Así, por ejemplo, no necesariamente podría concluirse para un departamento que tener una tasa de mortalidad infantil de 77 niños por cada mil nacidos vivos es más grave que tener una tasa de analfabetismo de 28% o viceversa. La comparación no es lícita porque la magnitud absoluta de los indicadores no transmite una idea de la gravedad relativa de estas situaciones.

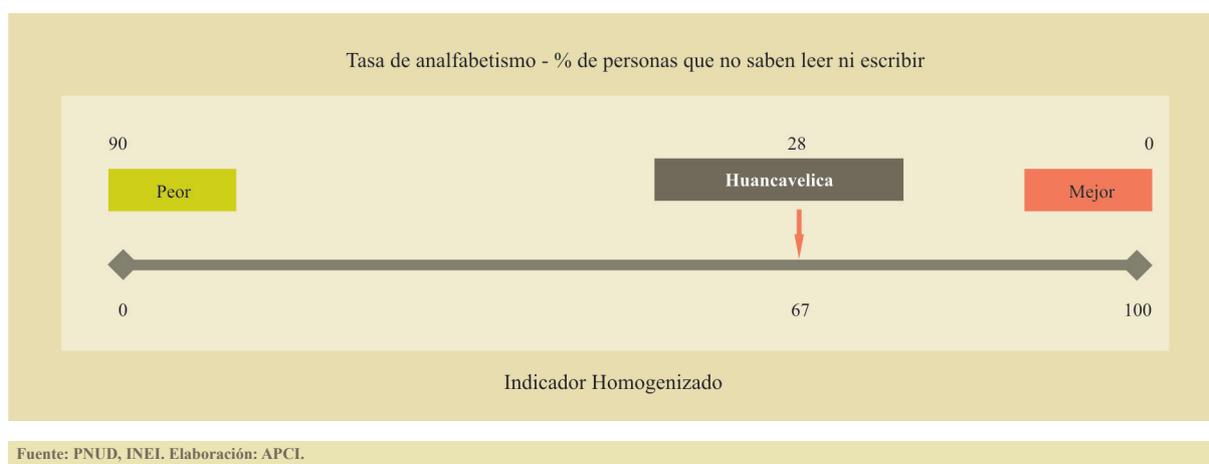
Como se mencionó anteriormente, la formulación intrarregional busca estandarizar los indicadores en una escala única. A continuación se describen dos posibles metodologías para la creación de este marco uniforme de comparación.

■ cuadro 116

Homogenización de indicadores - Metodología de cambio de escala



¹⁰⁵ De no contarse con esta información se utilizarán mínimos y máximos teóricos.



a. Metodologías de estandarización

a.1. Metodología de cambio de escala

Una primera alternativa para la homogenización es el uso de los valores extremos de cada indicador en un contexto internacional. Cabe resaltar que esta metodología es empleada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la construcción del índice de desarrollo humano (IDH). Esta supone, asumir que la magnitud del peor país del mundo para el indicador analizado se representa en la nueva escala por “0” y que la magnitud del mejor país del mundo se representa por “100”.¹⁰⁵ Ello permite disponer de todos los indicadores en una escala del 0 al 100, haciéndolos comparables entre sí.

El siguiente cuadro muestra una aplicación de la metodología descrita anteriormente. Este permite comparar dos indicadores distintos para el departamento de Huancavelica (mortalidad infantil y tasa de analfabetismo) en una misma escala. Así, se puede decir que el indicador de mortalidad infantil (con un valor homogenizado de 55) es más deficiente que el de analfabetismo (cuyo valor homogenizado es de 67), por lo que se priorizaría este tema en la asignación de recursos dentro de la región analizada.

Las desventajas del uso de esta metodología es el supuesto de que el mejor y peor país del mundo son representativos de lo peor y mejor que se podría esperar para dicho indicador, este supuesto se invalidaría por la posible presencia de *outliers*¹⁰⁶ en los valores extremos, probablemente distorsionando el análisis.

a.2. Metodología de percentiles

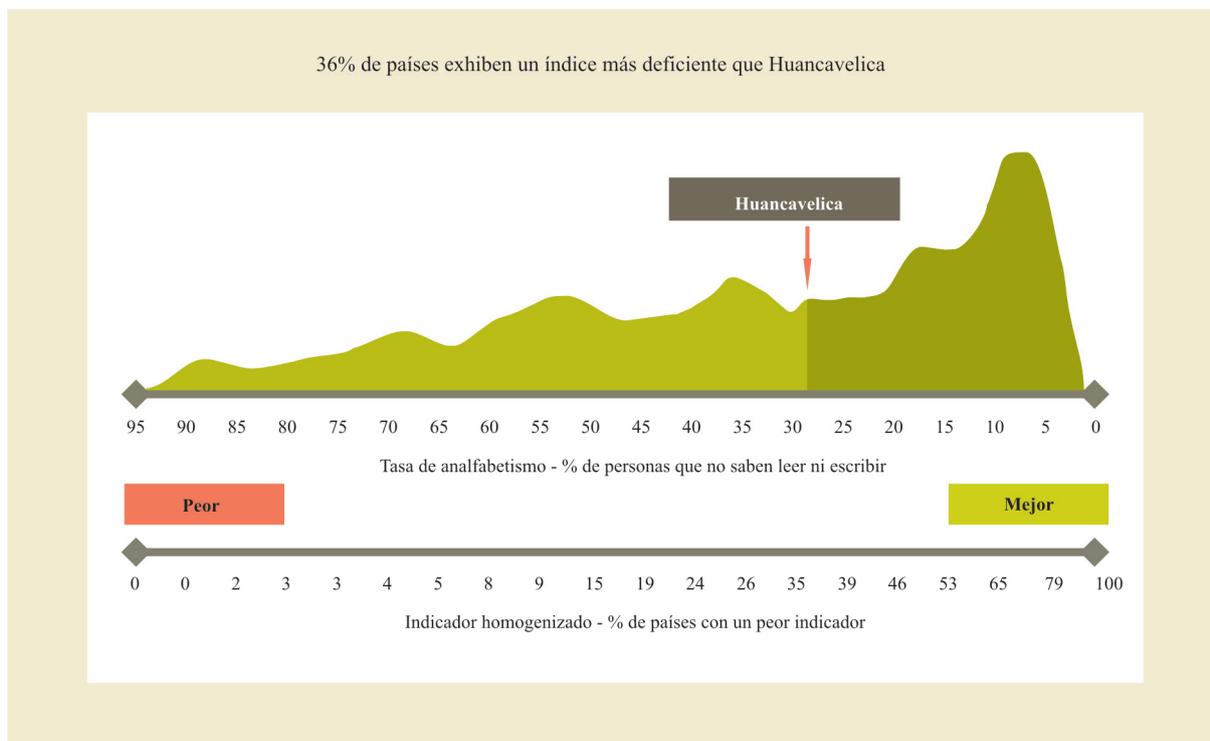
La segunda metodología sugiere que en el proceso de estandarización se tome toda la distribución que sigue el indicador a nivel mundial. Este procedimiento consiste en ubicar el percentil en que se ubica cada indicador dentro de dicha distribución. Una ventaja de seguir este método es que, al usarse toda la distribución y no sólo los extremos, la estandarización destaca las concentraciones de los países en distintos niveles del indicador. Además, el valor estandarizado mediante esta metodología representa el desempeño real del país en el contexto internacional.

El cuadro 121 muestra la distribución mundial del indicador de tasa de analfabetismo. Como se mencionó, mediante la metodología de percentiles, el indicador se homogeniza hallando el porcentaje de países que tienen un

¹⁰⁶ Datos que no siguen la distribución de la muestra.

■ cuadro 117

Homogenización de indicadores - Metodología de percentiles



Fuente: PNUD, INEI. Elaboración: APCI.

indicador más deficiente que el de la región a evaluar. En este caso, Huancavelica, que presentaba un indicador homogenizado de 67 con la metodología de cambio de escala (cuadro 116), con la de percentiles toma el valor de 36 (cuadro 117). Esta diferencia se explica porque una gran proporción de países presenta indicadores superiores, y un porcentaje más pequeño se encuentra en la cola inferior. De este modo, Huancavelica sólo es mejor que el 36% de países del mundo en cuanto a extensión del analfabetismo.

Dadas las ventajas que presenta la metodología de percentiles, se optará por utilizar ésta sobre la de cambio de escala. Sin embargo, la falta de disponibilidad de información puede representar una restricción, en estos casos se usará la metodología de cambio de escala.

En síntesis, el uso de una metodología de estandarización permite no sólo establecer un ranking regional según la intensidad relativa de cada problema con respecto a otras regiones del Perú, sino también valorar las deficiencias relativas en cada área bajo análisis con respecto a *benchmarks* internacionales. Pero, quizá más importante, permite comparar conceptos directamente no comparables (v. g. calidad educativa versus cobertura de salud versus déficit calórico) y establecer un *ranking* entre ellos al interior de cada región.

b. Indicadores normalizados examinados

En el siguiente cuadro se presenta la relación de indicadores que fueron homogenizados por cada ODE. Como se puede apreciar, cinco objetivos no presentaron indicadores. Esto se debió a que en el país no existen muchos indicadores a escala regional que puedan ser comparables internacionalmente, con lo cual se imposibilita la medición de cada uno de los ODE.

■ cuadro 118

Indicadores normalizados disponibles

1. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	
Pobreza	% de la población en situación de pobreza
Pobreza Extrema	% de la pobreza en situación de pobreza extrema
2. Acceso universal al agua potable, a saneamiento, servicios e infraestructura básica	
Agua	% de hogares con acceso a agua por red pública
Desagüe	% de hogares con acceso a desagüe por red pública
Telefonía fija	N° de líneas por cada 100 habitantes
3. Lograr un Estado democrático, eficiente y transparente	
Asistencia a votar	% de personas registradas que asistieron a votar
Índice de buen gobierno	Índice de buen gobierno
Votos válidos	% de votos válidos en las últimas elecciones
5. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad	
Analfabetismo	% de la población entre 15 y 24 que no sabe leer ni escribir
Matrícula	% de niños en edad escolar matriculados
Eficiencia	% de niños en nivel previo o menos para el 6to. de primaria
6. Mejorar la salud y nutrición de la población	
Mortalidad Infantil	N° de muertes por cada 1000 nacidos vivos
Médicos	N° de médicos por cada 100,000 habitantes
Desnutrición	% de la población con desnutrición
Malaria	N° de casos de Malaria
VIH	N° de casos de VIH
Cobertura DPT	% de niños menores a 1 año vacunados

7. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos	
Desempleo	% de la población que se encuentra en desempleo
Carreteras	% de vías terrestres afirmadas o asfaltadas
Ingreso per cápita	Ingreso per cápita

8. Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial	
Apertura comercial	% de Exportaciones / PBI

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
MARZO 2007 LIMA - PERÚ

