



Munich Personal RePEc Archive

Aid Effectiveness: The Peruvian Case

Larru, Jose Maria

Fundación Ortega Y Gasset

2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/17851/>
MPRA Paper No. 17851, posted 22 Sep 2010 14:30 UTC

LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO: EL CASO PERUANO.

José María Larrú

1. INTRODUCCIÓN.

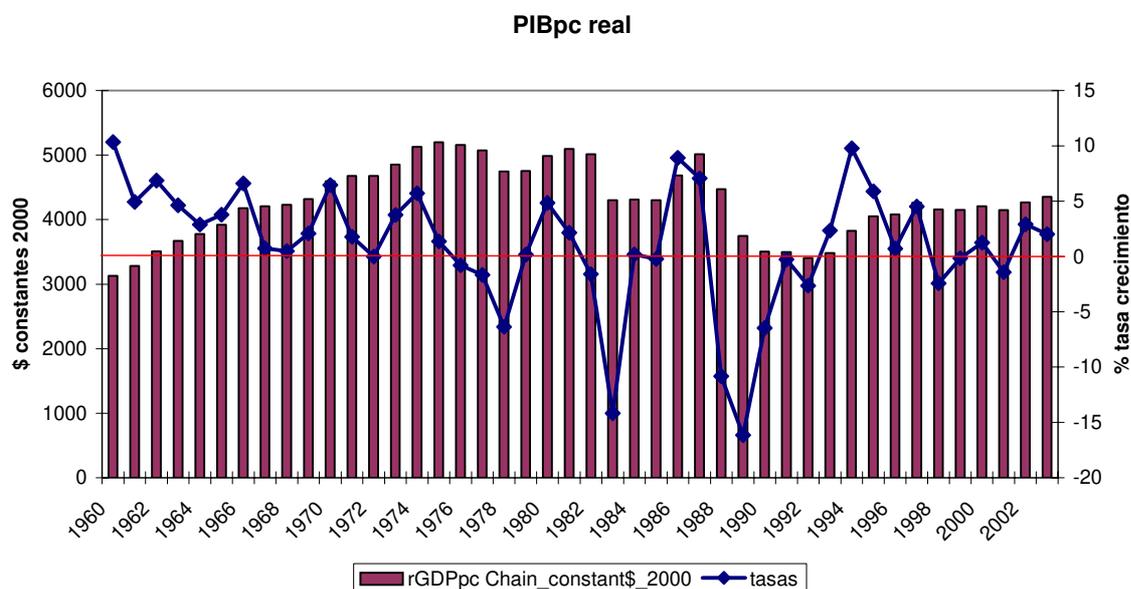
Este artículo plantea la cuestión de si la ayuda al desarrollo que recibe Perú está sirviendo o no para reducir su pobreza. La respuesta es que, bajo un análisis cuantitativo extremadamente simplificado por la escasez de los datos agregados, la duda de que la ayuda esté siendo eficaz contra la pobreza peruana es razonable. Dos motivos explicativos de esta valoración pueden ser la inflación de donantes y de planificación que rodea la gestión actual de la ayuda al desarrollo. Para superar las deficiencias del análisis llevado a cabo aquí, se propone crear un sistema de evaluaciones de impacto que, sobre la base de las evaluaciones de programas sociales ya llevadas a cabo por Universidades y centros de investigación peruanos, y bajo el liderazgo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, se disponga de un sistema de conocimiento que arroje más luz sobre la cuestión aquí abierta.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se describe de forma breve la evolución macroeconómica de Perú desde 1960. En la siguiente sección, se completa el diagnóstico peruano con los datos de pobreza y desigualdad. La cuarta sección presenta la evolución de la ayuda en Perú, para pasar al análisis de su eficacia en la reducción de la pobreza (sección 5). La sexta sección, realiza un análisis cualitativo complementario del anterior. La sección 7 presenta la iniciativa de impulsar las evaluaciones de impacto. La sección 8 resume las conclusiones y recomendaciones del artículo.

2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA.

Perú ha sido un país con crecimiento del PIB por habitante muy volátil. Como se observa en el gráfico 1, entre 1960-75 tuvo lugar un primer periodo de crecimiento del PIB per cápita (PIBpc) en términos reales llegando en 1975 a su máximo histórico, situándose en 5.198 dólares constantes por peruano. Entre 1976-1982 hubo un periodo de “ida y vuelta” con descenso del PIBpc a 4.748\$ en 1978 y una recuperación posterior que llega a 5.011\$ en 1982. Tras ese año, suceden 3 años de descenso en el nivel de vida recuperándose en 1987 de nuevo el nivel de los 5.013 dólares per capita. La caída del PIB real en 1992 a los 3.404\$ situó la renta per capita peruana en los mismos niveles de 1961-62. Desde entonces se ha mantenido una senda de crecimiento, aunque no monótona, que sitúa la renta peruana en 2003 en los 4.350\$, un nivel sólo algo superior al obtenido en los comienzos de la crisis de los '80.

Gráfico 1. Evolución del PIBpc de Perú, 1960-2003. \$ constantes de 2000.



Fuente: Heston, Summers y Aten, PWT 6.2

El nivel promedio de la renta per capita en los 44 años considerados se sitúa en los 4.281,2\$.

En suma, Perú se sitúa en la actualidad en los niveles de renta per capita que ya alcanzó a finales de los '60. El patrón de crecimiento es muy inestable y volátil, como se describe a continuación.

Considerados por periodos decenales, las *tasas* de crecimiento han sido también volátiles, como se observa en la línea continua del gráfico 1 cuya escala se sitúa en el eje derecho. En el periodo 1960-2003 Perú tuvo 15 años en los que incurrió en crecimiento negativo del PIBpc. El peor desempeño se produjo en la década de los '80 con un descenso del -0,8%. La tabla 1 detalla la evolución de las tasas por décadas. Como se aprecia, en los 44 años la tasa de crecimiento fue del 0,8%, siendo la de la década de los '60 la mejor con un valor del 3,3%.

Tabla 1. Evolución de las tasas de crecimiento del PIBpc.

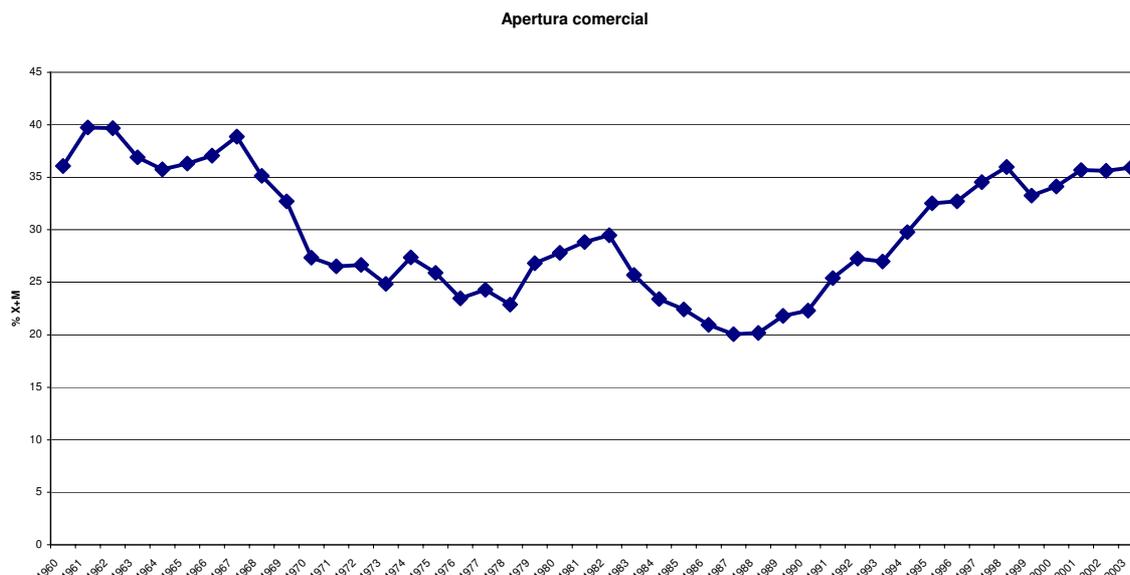
Total periodo 1960-2003	0,8%
60s	3,3%
70s	0,3%
80s	-2,8%
90s	1,7%
2000-03	0,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de Heston, Summers y Aten, PWT 6.2

La composición del PIBpc por componentes de demanda también ofrece un cambio interesante. Mientras en los '60 el consumo superaba levemente el 50% del PIBpc y la inversión se situaba en tasas por encima del 30% (representando el gobierno en torno a un 15% del PIBpc), en los años de comienzo del siglo XXI el consumo ha pasado a niveles en torno al 68%, el gobierno un 16% y la inversión ha caído hasta el 15%. Desde que en 1967 abandonó los valores en torno al 30%, la inversión sólo ha superado el 20% (umbral promedio considerado necesario para un crecimiento sostenible en el tiempo compatible con el desarrollo humano) en 7 años.

En síntesis, el crecimiento del PIBpc peruano ha sido liderado por el consumo y Perú presenta fuertes limitaciones de inversión doméstica, con un aporte del gobierno al PIBpc que se ha mantenido estable, características todas ellas que bien se pueden aplicar de forma global a los países en desarrollo que no han logrado un despegue sostenido.

Por lo que se refiere al comercio exterior, Perú ha recorrido un camino de ida y vuelta en el indicador de apertura comercial. Desde los comienzos de los '60 en los que el valor de las exportaciones más las importaciones sobre el PIB se situaba en el intervalo 35-40% del PIB, desde 1967 inicia un descenso que no cesa hasta 1987 en el que toca fondo, cuando los intercambios exteriores sólo llegan a representar el 20% del PIB. Desde entonces ha ido recuperándose, situándose en la actualidad en el entorno del 35%.

Gráfico 2. Evolución de la apertura comercial (% X+M/ PIB).

Fuente: Heston, Summers y Aten, PWT 6.2.

Esta breve descripción de la situación macroeconómica peruana, aporta una base de conocimiento suficiente como para comprender la evolución de la pobreza y la desigualdad del país que analizamos a continuación.

3. POBREZA Y DESIGUALDAD.

La base de datos del Banco Mundial conocida como *PovcalNet* proporciona datos recientes sobre la evolución de la pobreza extrema y la desigualdad en Perú. Como se aprecia en la Tabla 2, su evolución es negativa con aumentos en los niveles de pobreza y desigualdad, medida ésta por el coeficiente de Gini.

Tabla 2. Pobreza internacional y desigualdad en Perú.

Año	Línea internacional de pobreza (\$ mensuales)	Ingreso promedio de los pobres \$	% de la población en pobreza extrema	Brecha de pobreza (%)	Severidad de la pobreza(%)	Gini(%)
1985	32.74	264.48	1.14	0.29	0.14	45.72
1990	32.74	219.31	1.35	0.48	0.34	43.87
1994	32.74	137.48	9.40	2.00	0.57	44.87
1996	32.74	151.48	8.88	3.02	1.65	46.24
2000	32.74	125.58	18.07	9.14	6.28	49.82
2001	32.74	151.26	15.51	5.46	2.64	53.01
2002	32.74	176.33	12.89	4.39	2.11	54.65
2003	32.74	171.33	10.53	2.88	1.11	52.03

Fuente: Banco Mundial. Povcalnet.

Como se aprecia en la tabla el ingreso promedio se ha ido deteriorando entre el grupo de población que obtiene menos de 1,08\$ PPA de 1993 por día (equivalente a los 32.74\$ mensuales). El crecimiento del porcentaje de la población en pobreza extrema creció de forma sorprendente desde mediados de los 80, situándose en 2000 en el 18% de la población. Desde entonces se ha producido una disminución superior a los 8 puntos porcentuales. Tanto la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza siguieron una pauta común con el porcentaje de población, con niveles máximos en el año 2000.

La desigualdad creció de forma amplia desde 1990 cuando Fujimori toma el poder y se inician los ajustes macroeconómicos que logran la estabilidad macro, pero no causan efectos netos de reducción de la pobreza y agrandan la desigualdad.

En suma, en Perú entre 1960-2003, además de no haberse logrado un despegue en el crecimiento económico ni un incremento de la renta per capita, ha aumentado la pobreza y la desigualdad. Sin embargo ha sido un país que no ha dejado de recibir ayuda al desarrollo, como se expone en la siguiente sección.

4. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO.

Perú presenta características claras de país de renta media cuando analizamos algunos de sus indicadores de desarrollo (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución de indicadores de desarrollo.

	Esperanza de Vida (años)	IDH	% PIB agrícola	% PIB industrial
1960	47.98		20.8	30.8
1970	53.91	0.643*	18.6	31.5
1980	60.34	0.674	11.6	42.8
1990	65.79	0.707	8.5	27.3
2000	69.21	..	8.5	29.9
2005	70.66	0.762**	7.2	34.7

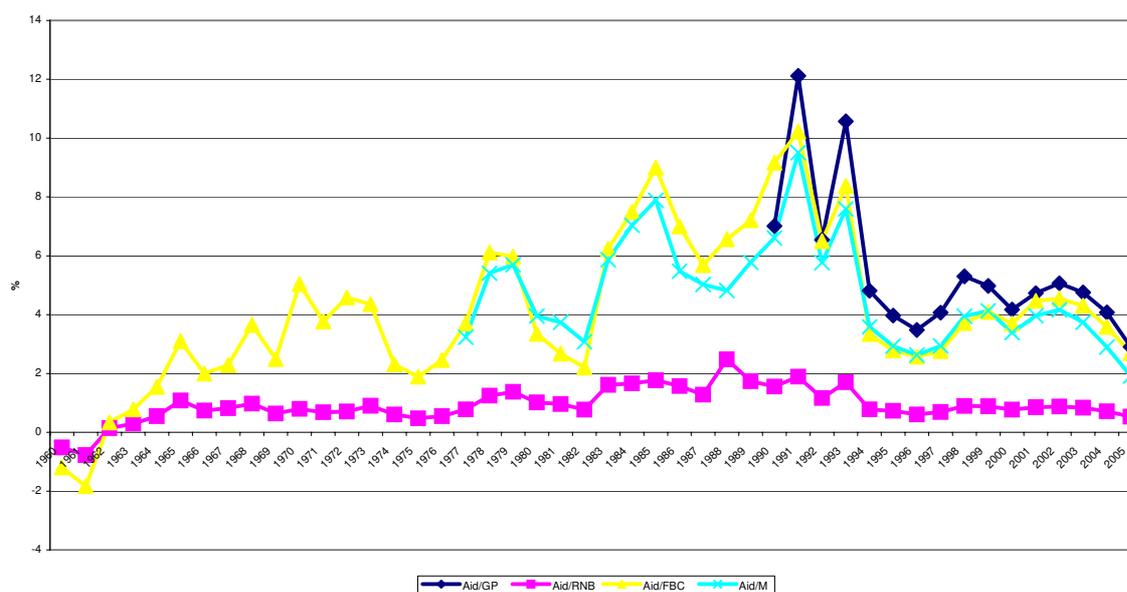
Fuente: WDI y PNUD. * el dato corresponde a 1975; ** el dato es para 2003.

Los datos muestran un aumento en la esperanza de vida, una mejora sostenida en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)ⁱ gracias a la buena evolución tanto de la alfabetización de adultos (87,7%) como de matriculación combinada de primaria, secundaria y terciaria (87%). La producción ha ido siendo cada vez menos dependiente de la agricultura y la industrialización de los años '60 y 70 sufrió una fuerte caída en los '80 que sólo desde los '90 ha podido ir remontando.

Según el PNUD (2005) en el ejercicio 2002-03 el gasto público en educación fue del 3% PI; en salud del 2,2%; el militar del 1,3% PIB; y 4,2% PIB se destinó a servicio de deuda externa.

Por lo que se refiere a la evolución de la importancia relativa de la ayuda al desarrollo, Perú nunca ha sido un país muy dependiente de ella como puede verse en el Gráfico 3.

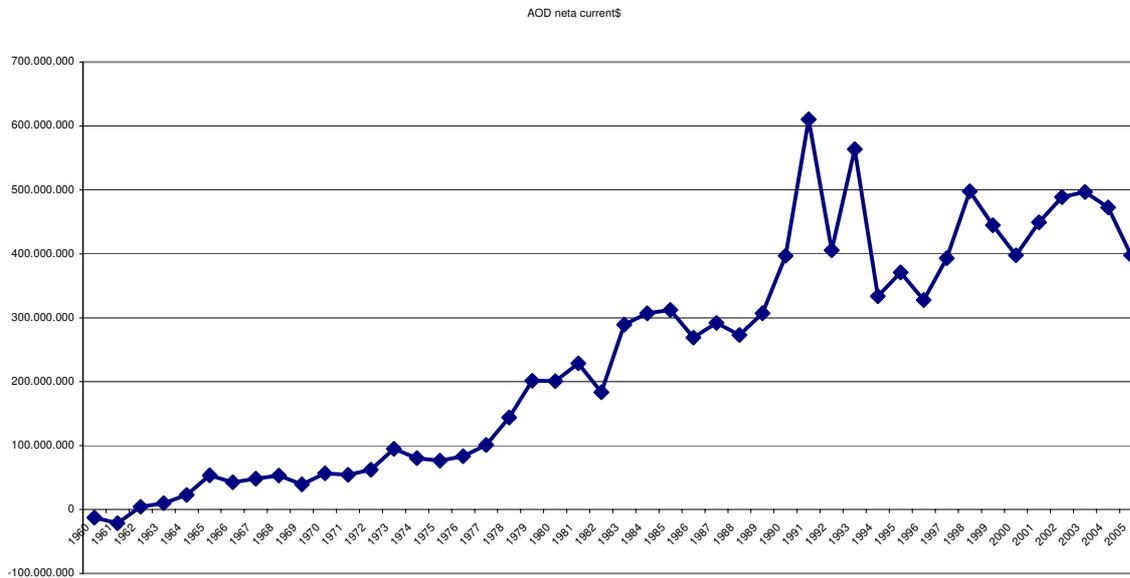
Gráfico 3. Evolución de algunas ratios de la AOD.



Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators (WDI).

Los máximos valores se situaron en 1991 y 1993, cuando la ayuda oficial al desarrollo (AOD) representó el 12,1% del gasto público, el 10,2% de la formación bruta de capital y el 9,5% de las importaciones de bienes y servicios. La ratio AOD/RNB (Renta Nacional Bruta) tuvo su máximo histórico en 1988 cuando alcanzó el 2,48% debido al débil nivel del denominador. En 1991 su valor se situó en 1,89%. Este máximo de 1991 se confirma cuando se considera la ayuda en volumen de dólares corrientes, como se observa en el gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución de la AOD neta. Dólares corrientes.

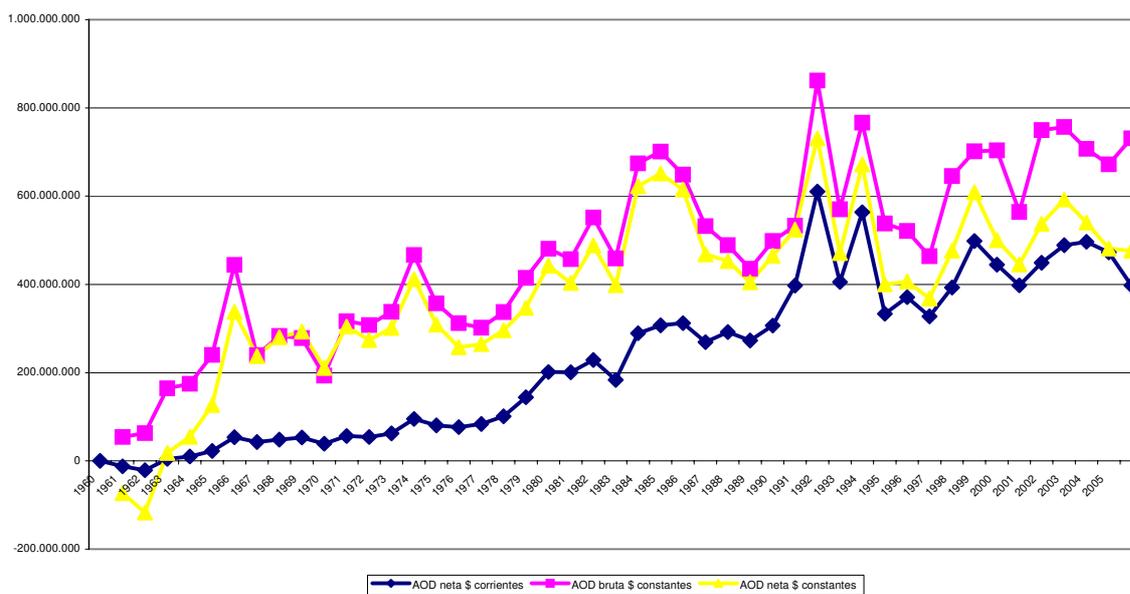


Fuente: Banco Mundial. WDI.

Alcanzado el máximo de 1991 (610,5 millones de dólares corrientes) la ayuda ha perdido el suelo de los 400 millones de dólares en 2005. El promedio para el periodo 1990-2005 fue de 440 millones de dólares.

La evolución sigue una pauta muy similar cuando se considera en términos brutos o netos y en dólares constantes de 2005.

Gráfico 5. Evaluación del AOD neta y bruta. \$ constantes de 2005.



Fuente: Banco Mundial. WDI y Roodman (2005).

El patrón que se ha venido comentando aquí, se mantiene al considerar la ayuda en términos per capita. El máximo de 1991 alcanzó los 27,5 dólares por peruano, con un promedio para todo el periodo 1960-2005 de 10,96\$ por habitante.

La estructura básica de los donantes y sectores a los que se dirige la ayuda en Perú se ofrece en la Figura 1.

Figura 1. La ayuda al desarrollo en Perú.

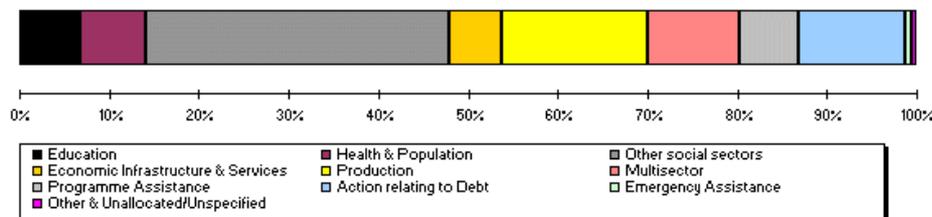
Peru

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	497	473	398
Bilateral share (gross ODA)	91%	93%	85%
Net ODA / GII	0.8%	0.7%	0.5%
Net Private flows (USD million)	633	148	1 787

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	27.2	27.6	28.0
GII per capita (Atlas USD)	2 150	2 360	2 610

Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average) (USD m)	
1 Japan	156
2 United States	153
3 Germany	105
4 Spain	65
5 EC	28
6 Netherlands	21
7 Switzerland	18
8 UNFPA	16
9 France	15
10 Canada	15

Bilateral ODA by Sector (2004-05)



Sources: OECD, World Bank.

Fuente: OECD-DAC. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/42/1882858.gif>

Como se aprecia en la figura España fue el cuarto donante, tras Japón, EE.UU. y Alemania en el periodo 2004-2005. Esto sitúa a España en una buena posición para poder ofrecerse como donante líder en procesos de cooperación delegada, especialmente dentro de la distribución de donantes comunitarios, proceso que se acelera desde 2006 con la aprobación del Código de conducta de la UE que establece un objetivo de que exista un máximo de dos donantes comunitarios por país y dos sectores prioritarios en cada país receptor en el que actúe la UE. (European Commission 2007).

Por sectores, predomina la ayuda hacia “otros sectores sociales” (en torno a un 30%), seguida de la ayuda para producción (15%) y tratamiento de deuda externa (12%). La salud y la educación reciben en torno a un 7% del total de la ayuda cada una, respectivamente. Analizamos a continuación si esta ayuda recibida está siendo eficaz en la lucha contra la pobreza y la desigualdad peruanas.

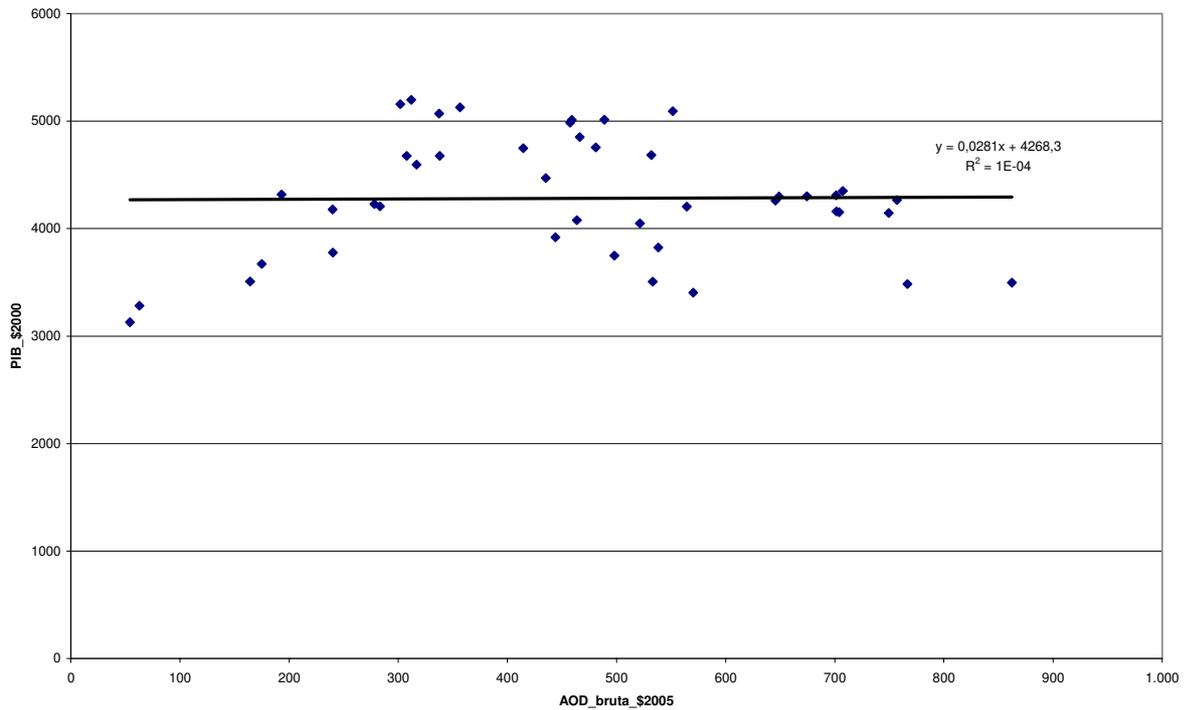
5. LA EFICACIA MACRO DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN PERÚ.

A partir de los datos descritos puede hacerse un simple análisis empírico para analizar de forma “gruesa” si la ayuda presenta correlación estadística con el crecimiento per capita del país, su pobreza o su desigualdad. La respuesta es negativa, excepto para la relación ayuda-desigualdad que presenta una correlación positiva. Los resultados, por supuesto, deben tomarse con cautela por la falta de controles para las demás variables omitidas y por lo extremadamente pequeña de la muestra disponible para la pobreza y desigualdad.

En primer lugar, cuando disponemos de una serie larga (1960-2003), la ayuda no presenta asociación estadística significativa con la renta per capita (gráfico 6), ni con el porcentaje del gasto público sobre el PIB (gráfico 7). Recibir más ayuda, no se ha traducido en aumentar la capacidad productiva del país. El cálculo de la regresión log-lineal del PIB real sobre la ayuda

bruta ofreció una elasticidad de 0.061 (p-valor=0.074). Es decir, con un 92,6% de confianza, un aumento de un 1% en la ayuda bruta recibida por Perú, produciría un aumento del PIB real del 0.06%.

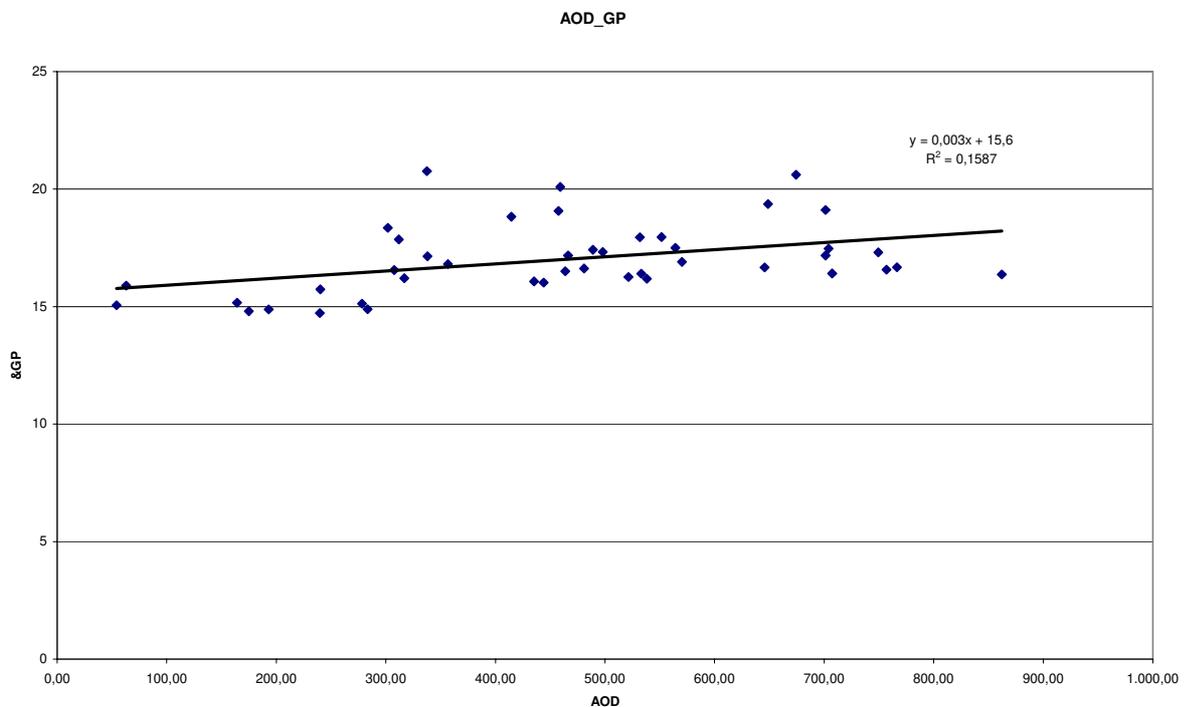
Gráfico 6. Correlación AOD bruta y PI Bpc. \$ constantes de 2005.



Fuente

: PWT y Roodman (2005).

Gráfico 7. Correlación AOD neta y % Gasto público del PIB.



Fuente

: PWT y Roodman (2005).

Para las asociaciones con medidas de pobreza internacional (considerada bajo línea de pobreza internacional de 1,08\$ PPA de 1993 al día) y desigualdad (coeficiente de Gini) sólo disponemos de 8 observaciones. Los resultados de la regresión de cada variable dependiente con la AOD neta son los siguientes:

Tabla 4. Correlaciones de la AOD neta con pobreza y desigualdad.

var dependiente	% pobreza	brecha pobreza	severidad pobreza	Gini
coeficiente	0,016	0,004	0,0005	0,03
p-valor	(0,466)	(0,692)	(0,946)	(0,012)***
R ²	0,0918	0,0279	0,0008	0,678
N= 8				

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra que la única asociación estadísticamente significativa (al 98,8% de confianza) es la de la ayuda y la desigualdad, de forma que por cada millón de dólares recibidos como ayuda, el coeficiente de Gini *aumenta* en 3 centésimas, haciendo la distribución de la riqueza peruana *más desigual*. Esta relación positiva no se ha encontrado en otros trabajos, sino más bien un patrón inverso de relación negativa de a mayor AOD recibida menor desigualdad, al menos en Asia y –en menor medida- en América Latina (Cuesta, González y Larrú 2006; Larrú 2007). Los datos en estos niveles de agregación, permiten poco margen de maniobra con lo que esta cuestión queda abierta para análisis posteriores con mayor nivel de detalle.

Por lo demás, los resultados de la tabla 4 permiten dudar de que la ayuda esté siendo eficaz (al menos estadísticamente y a niveles agregados) en la lucha contra la pobreza, considerada bajo tres posibles indicadoresⁱⁱ. La pobreza ha podido crecer entre 1985-2000 por muchos motivos al igual que reducirse entre 2000-2003. Que la ayuda no sea un factor suficientemente explicativo para ser capturado por los indicadores de pobreza no debería extrañar, dados los errores de medida en ambas variables pero sobre todo en la línea de pobreza internacional.

Un contraste de este resultado puede realizarse considerando en vez de los datos de pobreza internacional, los surgidos directamente de las Encuestas de Hogares nacionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) peruano. Poniendo en relación la evolución de la pobreza nacionalⁱⁱⁱ, con el crecimiento económico y la ayuda recibida, obtenemos un cuadro como el de la tabla 5.

Tabla 5. Evolución de la pobreza, crecimiento y ayuda al desarrollo.

	% población en pobreza	Tasa de crecimiento AOD bruta %	Tasa de crecimiento PIB %	Tasa de crecimiento PIBpc %
1997	42.7	39,2	6,9	5,0
1998	42.4	8,6	-0,7	-2,3
1999	47.5	0,4	0,9	-0,8
2000	48.4	-19,8	3,0	1,3
2001	54.3	32,8	0,2	-1,3
2002	53.8	1,0	5,2	3,6
2003	52.2	-6,6	3,9	2,4
2004	51.6	-5,0	5,2	3,7

Fuentes: INEI, Roodman (2005) y WDI.

La matriz de correlaciones entre la pobreza (línea nacional), y las *tasas* de crecimiento económico y ayuda al desarrollo (tabla 6) revela una asociación débil (estadísticamente no significativa) aunque positiva entre la tasa de crecimiento de los últimos años en Perú y la pobreza. Es decir, el crecimiento de los siete años para los que disponemos de datos de pobreza no ha logrado reducirla, pero sí se aprecia que la reducción de la pobreza experimentada desde 2001 ha estado acompañada de años de crecimiento elevados, aunque la proporción no es constante. No parece que el crecimiento peruano sea pro-pobre.

Tabla 6. Matriz de correlaciones de la pobreza, crecimiento y ayuda.

	Pobreza	Tasa de crecimiento PIB	Tasa crecimiento AOD
Pobreza	1	0.08139	-0.23285
Tasa de crecimiento PIB	0.08139	1	0.02577
Tasa crecimiento AOD	-0.23285	0.02577	1

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la tasa de crecimiento de la ayuda mantiene una correlación estadística negativa con la pobreza con lo que, en principio, incrementos de ayuda suponen menor pobreza. La elasticidad ayuda-pobreza^{IV} es de 0,06 (p-valor=0.104). Esta casi significatividad estadística anima a seguir investigando esta asociación bajo enfoques micro complementarios.

Por último, la asociación entre crecimiento y ayuda es también muy baja (0,025) y sin significatividad estadística (p-valor=0.952).

Un análisis más cualitativo de cómo se organiza y distribuye la ayuda al desarrollo en Perú puede arrojar más luz que los cálculos sobre las variables macro del país. Es lo que realizamos a continuación.

6. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA AYUDA HACIA EL PERÚ.

Dos rasgos sobresalen cuando se aborda un análisis cualitativo de la ayuda hacia Perú: la inflación de donantes y de planificación. Comentamos cada uno de ellos a continuación.

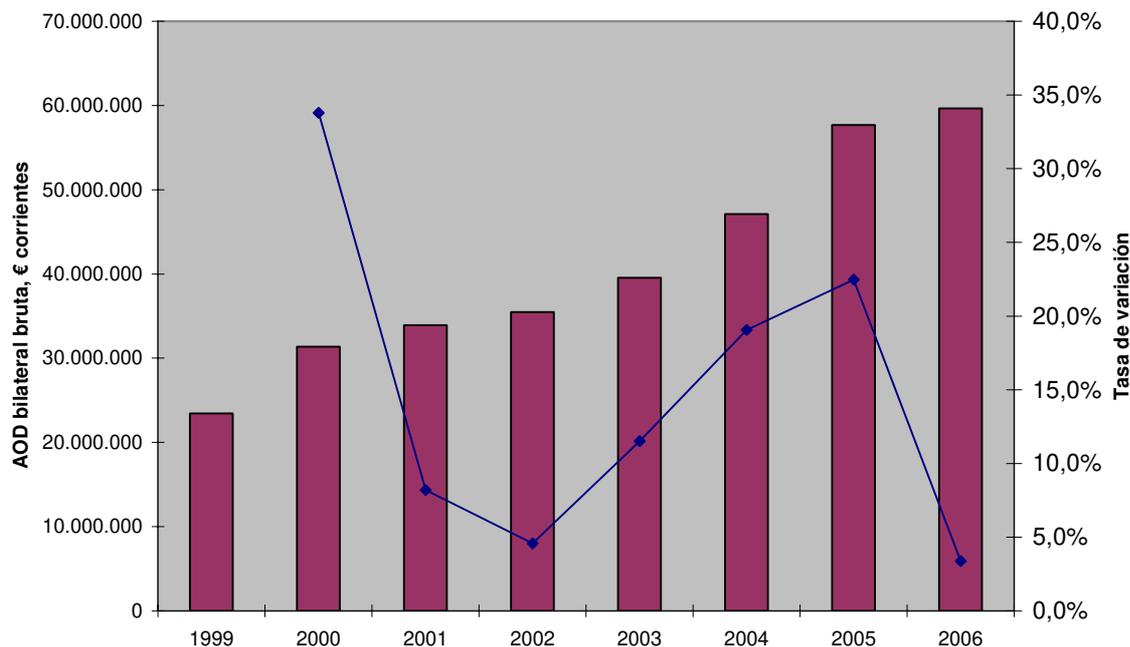
Inflación de donantes.

Un primer dato que llama la atención cuando se analiza la ayuda al desarrollo recibida por Perú es la enorme dispersión de los donantes. En el año 2007, según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ejecutaron actividades de ayuda en el país un total de 1.765 entidades. De ellas, 157 eran públicas (114 vinculadas a gobierno central, 21 regionales y 22 locales) y 1608 privadas^V. Entre las privadas es sobresaliente la ayuda ejecutada por las ONG (1.060 entidades en total), además de las entidades extranjeras de cooperación técnica (142) y otras entidades sin fines de lucro para labores asistenciales y educativas (406).

La cooperación española, junto con la italiana, es quien más agentes involucra en la financiación de ayuda. Según el PACI-Seguimiento 2006 (MAEC 2007), 13 ministerios, otras entidades públicas del gobierno central y las 17 Comunidades Autónomas^{VI} destinaron partidas de AOD a Perú^{VII}.

Además, operan en el país 117 ONGD españolas, que ejecutaron en el periodo 2002-2005, 663 proyectos por un valor de 109 millones de euros, lo que representó el 88% de los fondos de origen público destinados a Perú (Martínez 2007)^{VIII}. El 72% de la AOD española entre 2001-2006 fue canalizada a través de las ONGD (llegando al 98% en 2005). Esta amplia participación de agentes ha exigido la constitución de un Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú, uno más de los 30 que ya existen para semejante misión en el país (Alasino 2008:9).

La evolución cuantitativa de la AOD española en Perú se muestra en el Gráfico 8 y tabla 7.

Gráfico 8. Evolución de la AOD bilateral bruta española a Perú.

Fuente: Seguimiento de PACIs.

Tabla 7. AOD bruta y neta española a Perú.

	Bilateral Bruta €	Tasa variación	Bilateral Neta €	Tasa variación	% vía ONGD
1999	23.438.207		21.330.960		
2000	31.360.321	33,8%	27.900.896	30,8%	
2001	33.931.686	8,2%	30.440.075	9,1%	67,25%
2002	35.482.180	4,6%	33.800.822	11,0%	66,65%
2003	39.566.873	11,5%	39.314.650	16,3%	67,90%
2004	47.106.691	19,1%	45.323.866	15,3%	66,25%
2005	57.692.295	22,5%	52.725.465	16,3%	98,03%
2006	59.640.552	3,4%	55.268.495	4,8%	64,92%

Fuente: Seguimiento de PACIs.

Inflación de planificación.

Con el fin de priorizar las necesidades y destinos de la ayuda, Perú cuenta con diversos acuerdos nacionales sobre desarrollo, el más importante es el Acuerdo Nacional de 2004. Según el documento de Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional de 2006 (APCI 2006), en Perú se fijaron 4 prioridades para la cooperación no reembolsable (seguridad humana, institucionalizada, desarrollo humano y competitividad sostenible). Para poner en marcha esta selección se cuenta con nada menos que con 69 planes de desarrollo locales o/y sectoriales.

Pero este es sólo el nivel de planificación del receptor. ¡Imaginemos la suma total de planes cuando añadamos todos los de los donantes!. La APCI da cuenta de un total de 35 en 2005, sin contar los organismos multilaterales de Naciones Unidas y Bretton Woods. ¿Cómo coordinar toda esta planificación? ¿Es eficaz? ¿O más bien tienen razón los críticos del actual sistema de ayuda como Easterly (2006) que mantienen que los donantes forman apenas un cártel de buenas intenciones pero que en vez de aprender y evaluar se dedican a hacer numerosos e inútiles planes que no serán cumplidos, ni evaluados, ni penalizados por su falta de rendimiento real?

La atomización de donantes se traduce en atomización de destinos y sectores. En 2005, para los 13 sectores en que clasifica la APCI la ayuda, el predominante fue el medio ambiente (27,1%) seguido de “otros” (19,8%) y salud (13%). Del 40% restante, destaca el 8% destinado a educación. España siguió de alguna manera un patrón diferenciado destinando el 31,6% de su ayuda a educación; seguida del 20,3% a competitividad y trabajo; el 10,8% a medio ambiente; el 9% a ciencia y tecnología; y el 8,6% a salud.

Siguiendo la clasificación realizada para alcanzar los Objetivos del Milenio, la ayuda parece estar focalizada en el primero (la reducción de la pobreza y el hambre), al recibir el 34,91% de la ayuda en 2005 (30,1% en el caso de España).

El alcance de las intervenciones de la ayuda suele situarse en el total nacional (39,3%), seguido de los distritos de Lima (7,6%), Cusco (6,8%), San Martín (6,5%) y Ayacucho (6,2%). El patrón se mantiene tanto para financiadores y ejecutores oficiales como privados.

Gracias a las encuestas de hogares^{ix}, sabemos que la pobreza medida según la línea nacional aumentó entre 1997 (42,7% de la población) y 2001 (54,3%) descendiendo desde entonces (51,6% en 2004). En 2004, el 72,5% de la población rural se encontraba bajo la línea de pobreza nacional así como el 40,3% de la urbana (incluyendo Lima metropolitana). La evolución está siendo levemente positiva desde 2001, pero aún hay marcadas diferencias entre regiones naturales. Mientras el 70% de la población de sierra está bajo la pobreza y el 65% de la selva, la incidencia de la pobreza es algo menor en la costa (47%). A primera vista, hay cierto equilibrio en el reparto geográfico de la ayuda, pues analizada a nivel distrital, Lima –primer receptor- afronta la pobreza urbana y de costa, mientras que Cusco y Ayacucho (segundo y cuarto receptores) representan la pobreza rural y de sierra, mientras que San Martín (tercer receptor distrital) la pobreza de selva. De todas formas este despliegue se ajusta más a los fondos provenientes de las fuentes oficiales (44% a nivel nacional, 6,5% a Lima) que de las fuentes privadas (12% de su ayuda se destina al ámbito nacional y 14,4% a Lima y otro 14% a Cusco).

Por lo expuesto hasta aquí, cabe dudar razonablemente que la AOD esté produciendo frutos de reducción de la pobreza en Perú. Pero también hemos venido señalando de forma expresa que el abordaje realizado es macro y emplea datos agregados que nunca quedan libres de sesgos y errores de medida. Estas limitaciones pueden superarse mediante un programa de evaluaciones de impacto que, bajo un enfoque micro y metodologías de alto rigor científico, complementan el análisis realizado. En el siguiente epígrafe se expone de forma breve cómo podría llevarse a cabo esta iniciativa.

7. LA OPCIÓN DE LAS EVALUACIONES MICRO.

Ante la dificultad de obtener datos suficientes como para realizar un juicio global de si la ayuda al desarrollo reduce la pobreza en el Perú^x, una vía alternativa puede ser acercarse de forma más focalizada a la realidad mediante evaluaciones micro o particulares de las intervenciones financiadas con ayuda al desarrollo.

La APCI se reconoce como el organismo encargado de “poner en práctica una gestión interinstitucional coordinada que permita conciliar las estrategias de intervención de las fuentes oferentes 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” (APCI 2006:4).

Por la información ofrecida en su sitio web, no parece que la APCI tenga en la actualidad un plan de evaluaciones concreto. Además en la cita anterior no se menciona el impacto como criterio de evaluación, lo que conduciría a una mayor proximidad de respuesta a la pregunta de si la ayuda reduce la pobreza.

En Perú existen algunas evaluaciones de impacto realizadas a programas sociales financiados por el presupuesto nacional (véanse a modo de ejemplo Chacaltana (2003) sobre el programa de empleo “A Trabajar”; Ñopo y Robles (2002) sobre PROJoven; Ravina et al. (2002) sobre desayunos escolares de FONCODES y PRONAA).

Esta base de evaluaciones nacionales de calidad constituye una buena plataforma para abordar evaluaciones de intervenciones de programas internacionales de ayuda. Los centros de investigación como el Centro de Investigaciones sobre Pobreza (CIES) y el Grupo de Análisis

para el Desarrollo (GRADE) o las Universidades peruanas poseen capital humano con suficiente formación para poder realizar ejercicios de evaluación de impacto.

Es muy probable que existan evaluaciones de proyectos y programas en Perú por parte de las oficinas evaluadoras de los donantes, pero esta información es dispersa y no conocemos que exista una institución nacional que esté sistematizando las enseñanzas de estas evaluaciones.

Por parte española, se han realizado dos evaluaciones del Programa de Cooperación Hispano-peruano, tanto para el periodo 1996-98 (MAE 1999) como para 1999-2000 (MAE 2003). Los informes están publicados y disponibles en la página web del Ministerio^{xi}.

Pero estas dos evaluaciones que pretendieron tener un alcance amplio y general de la cooperación española, no se orientaron hacia el impacto. Ni de sus conclusiones, ni de sus recomendaciones, puede obtenerse siquiera una idea aproximada de si la ayuda española está disminuyendo realmente la pobreza en Perú o no^{xii}. El enfoque que prima es una evaluación de la gestión de la cooperación, con recomendaciones muy amplias y generales y que no se tradujeron (que sepamos) en una matriz concreta de cambios dirigidos a los cargos particulares. Sin un plan concreto de recomendaciones dirigidas a personas, con indicadores de medios a disponer y tiempos de ejecución, la utilidad de las evaluaciones se reduce en gran medida.

Llama la atención, al tiempo que refuerza nuestra propuesta, que una de las recomendaciones de estos informes ya se hacía eco de la oportunidad de “efectuar algunos estudios específicos de impacto” (MAE 2203:68) dada la importante experiencia acumulada en Perú por la cooperación española.

Además de estas dos evaluaciones promovidas por la administración central, es posible que existan evaluaciones promovidas por la cooperación descentralizada^{xiii}. No se dispone de una base de datos que permita conocer el perfil, cuantía, ni recomendaciones de estas evaluaciones, aunque existe un grupo de trabajo dentro de la Comisión Interterritorial que bien podría recabar esta información. Pero lo más probable es que no sean evaluaciones de impacto, ni permitan conocer de forma precisa si la ayuda descentralizada reduce la pobreza o no.

Un diagnóstico muy parecido puede hacerse de las ONGD. Es posible que dispongan de alguna evaluación micro de algún proyecto o programa, pero no es pública y es dudoso que su orientación predominante sea cuantitativa y de impacto sobre la pobreza local. Es muy probable que las evaluaciones intermedias y finales que se harán a lo largo de 2008 con motivo de la firma de convenios de algunas ONGD con la AECI sigan la pauta descrita aquí de no centrarse en el impacto.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

En este trabajo se ha visto cómo no es posible conocer de forma científica si la ayuda al desarrollo reduce la pobreza del Perú con la información macro que se dispone hasta ahora. La principal limitación es la carencia de información sobre la pobreza. Esta puede subsanarse a partir del trabajo en profundidad de las encuestas de hogares que lleva a cabo el INEI.

Por parte de la ayuda al desarrollo, la información está comenzando a recogerse de forma agregada por parte de la APCI. Esta agencia es la que debería liderar y coordinar un proceso de evaluaciones micro que puedan ir arrojando luz sobre el verdadero impacto de la ayuda sobre la pobreza.

Por lo que respecta a la cooperación española, aunque se han realizado evaluaciones sobre el programa de cooperación hispano-peruano su enfoque ha sido más cualitativo y de la gestión de una muestra de proyectos y programas que de impacto y cuantitativo sobre la pobreza.

Para comenzar a obtener respuestas a la pregunta de si la ayuda está reduciendo o no la pobreza es necesario un esfuerzo evaluativo con las siguientes características:

- completar los esfuerzos empíricos de la eficacia macro de la ayuda de corte transversal, con otros específicos sobre Perú;
- realizar evaluaciones micro de impacto, con fuerte dimensión cuantitativa (aunque no exclusiva) y centradas en la pobreza;

- diseñar un plan de evaluaciones conjunto liderado por la APCI que permita optimizar los recursos destinados a las evaluaciones;
- armonizar los diseños de las evaluaciones de los distintos donantes y alinearlos con los procedimientos nacionales liderados por la APCI;
- aprovechar los recursos humanos y científicos que ya dispone el Perú y que los evaluadores internacionales se sumen a ellos para no convertir las evaluaciones en un control externo que vaya en contra del sentido de apropiación de la ayuda y de los recursos nacionales;
- tener en cuenta que quien debe poner reformas en marcha y liderar la lucha contra la pobreza en Perú son los propios peruanos, desde el gobierno hasta los ciudadanos. Las recomendaciones deben centrarse aunque no de forma exclusiva, en acciones dirigidas a promover el desarrollo endógeno peruano y a que la ayuda sea un recurso cada vez menos necesario;
- las evaluaciones deben estar diseñadas desde el comienzo de las intervenciones para poder disponer de sistemas de información que permitan los juicios de impacto (construcción de grupos de control y comparación que permitan diseños experimentales o cuasi-experimentales)^{xiv};
- además de la dimensión cuantitativa, y dada la naturaleza multidimensional de la pobreza, es necesario prestar atención a las evaluaciones cualitativas de resultados (outcomes) centradas en la disminución de la pobreza;
- sin abandonar las actuales prácticas de reporte de los productos (outputs) realizados a partir de los insumos (cuantía de la ayuda), hay que superar este nivel de información, pues no permite enjuiciar en absoluto si la ayuda está reduciendo o no la pobreza^{xv}.

Con estas mejoras sobre el actual sistema de ayuda internacional, tanto Perú como los donantes podrán ir tomando decisiones estratégicas cada vez más eficientes. Es el momento de comenzar a saber y de ir obteniendo respuestas a la pregunta de si la ayuda al desarrollo en Perú reduce su pobreza o no.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AECI (sin fecha)** *La Cooperación Española con el Perú*. AECI-OTC. San Isidro.
- ALASINO, E. (2008)** “Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III”, *FRIDE Documento de Trabajo 49*.
- ALONSO, J.A. (dir.) (2007)** *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense e ICEI. Madrid.
- ALONSO, P. (coord..) (2007)** República del Perú. Evaluación de la gobernabilidad democrática. ICEI. Madrid.
- APCI (2005a)** Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.
- APCI (2005b)** Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2005. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.
- APCI (2006)** *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional*. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.
- APCI (2007)** Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2007-2008. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.
- BANCO MUNDIAL** PovcalNet Data Base.
<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>
- CHACALTANA, J. (2003)** « Impacto del Programa ‘A Trabajar Urbano’ : Ganancias de ingreso y utilidad de las obras », Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.
- EUROPEAN COMMISSION (2007)** “EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy”, COM (2007) 72 final. Brussels, 28.2.2007.
- HESTON, A.; R. SUMMERS & B. ATEN (2006)** *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, September.

- LARRÚ, J.M. (2007)** *Los Programas de Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Convocatoria 2002*. Estudios de Cooperación al Desarrollo. Comunidad de Madrid. Madrid.
- MAE (1999a)** *Programa de Cooperación Hispano-Peruano*. Informes de evaluación 5/1999. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAE (2003)** *Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-peruano 1999-2000*. Informes de evaluación 13/2003. MAE-SECIPI. Madrid.
- MAEC (2007)** *Seguimiento del PACI 2006*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid.
- MARTÍNEZ, I. (2007)** *La cooperación no gubernamental española en Perú*. ICEI. Madrid.
- ÑOPO, H. y ROBLES, M. (2002)** “Evaluación de Programas Sociales: Importancia y Metodologías. Estimación Econométrica para el caso de PROJoven”, Consorcio de Investigación Económica y Social. Proyectos Medianos. Lima.
<http://cies.org.pe/files/active/0/Pm0127.pdf>
- PNUD (2005)** *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*. Mundi Prensa. Madrid.
- RAVINA, R.; J. PAULINI y C. CANCHO (2002)** “Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA”, Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.

NOTAS

ⁱ El IDH es un indicador compuesto que pondera de forma aritmética el valor de la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos junto a la tasa bruta de matriculación, y la renta per capita.

ⁱⁱ La regresión univariante de la ayuda y la pobreza extrema (coeficiente de 0.0091 con p-valor de 0.287), refuerza la sospecha de falta de asociación. Debe insistirse en la cautela a la hora de interpretar los resultados cuantitativos, tanto por lo corto de la serie (8 observaciones), como por la especificación que deja fuera muchas variables omitidas. El valor que aquí se le da es el fundamentar una sospecha que llame la atención para proceder a análisis rigurosos de esta asociación a través de evaluaciones de impacto, ya fuera del ámbito macro aquí desarrollado.

ⁱⁱⁱ La diferencia con los datos de las tablas 2 y 4 es que ahora consideramos la línea de pobreza nacional a partir de las Encuestas de Hogares nacionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) peruano.

^{iv} Esta se calculó mediante la regresión en primeras diferencias pues las series de AOD y PIB son integradas de orden uno I(1).

^v La fuente es APCI, nota de prensa de 8 de febrero de 2008.

^{vi} Canarias sólo financió en el ejercicio de 2005.

^{vii} Según AECL (sin fecha) en el periodo 2002-2006 la cooperación descentralizada financió proyectos a partir de las aportaciones de 15 CC.AA. (299 proyectos), 33 diputaciones (96 proyectos) y 145 ayuntamientos (258 proyectos). Además existen 5 fondos de cooperación (9 proyectos), 7 universidades (16 proyectos) y 27 empresas (40 proyectos).

^{viii} En AECL (sin fecha) se documentan 138 ONGD españolas actuando en Perú entre 2002-2006 con 901 proyectos, 74 de ellos autofinanciados y recibiendo de AECL 30,6 millones de € que representan el 25% de los fondos gestionados por ellas. A ese porcentaje hay que sumarle el 64% de origen en la cooperación descentralizada, el 7% con origen en la UE y 4% de fondos privados y propios.

^{ix} <http://iinei.inei.gob.pe/iinei/sisd/publico/consulta.asp>

^x Para las limitaciones de los estudios macro sobre la eficacia de la ayuda véase Roodman (2007, 2008).

^{xi}

http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Paginas/publicaciones_cooperacion.aspx

^{xii} El informe del periodo 1996-98 contiene 30 conclusiones y 24 recomendaciones; el informe de 1999-2001 describe 30 conclusiones y 21 recomendaciones. A modo de expresión gráfica sobre el enfoque dado a estas evaluaciones puede ser notorio en que ni en las conclusiones ni en las recomendaciones no aparece ni un solo número. ¿Qué impacto entonces sobre la pobreza?

^{xiii} La Comunidad de Madrid evaluó en 2001 de forma externa 7 proyectos: 4 productivos en Cusco y 3 educativos en Lima., pero no han sido publicados. Además dos de los programas de la convocatoria 2002 evaluados se han desarrollado en Perú, existiendo un informe de síntesis publicado (Larrú 2007). El ayuntamiento de Madrid está llevando a cabo un programa de evaluaciones que en 2007 afectó a intervenciones de ONGD en Cajamarca (desarrollo rural) y Pisco (emergencia humanitaria)

^{xiv} Por ejemplo, la evaluación de Ravina et al.(2002) permite conocer leyendo sólo la página y media de sus conclusiones que el programa de desayunos escolares de FONCODES tiene un coste unitario de 22.6\$ frente al de PRONAA de 23\$; el primero aumenta la probabilidad de asistencia de a clase un 3,54% y el segundo un 2,44%; el primero tuvo una ratio coste-efectividad de 6,4\$ frente al segundo que fue de 9,4\$. Sin menospreciar el valor de lo cualitativo, pero ¡qué diferente es esta información a la que ofrecen las dos evaluaciones de MAE, o las que se están realizando en la mayoría de los casos dentro de la cooperación española!

^{xv} En el fondo, éstos informes son más una rendición de cuentas que evaluaciones propiamente dichas.