



# Efectividad e Impacto en el desarrollo de la Ayuda para el Comercio: Estudio sobre el Perú

Ricardo Paredes Castro

# Contenido

- Antecedentes
  - El estudio
  - Metodología aplicada
- Principales Hallazgos
- Conclusiones





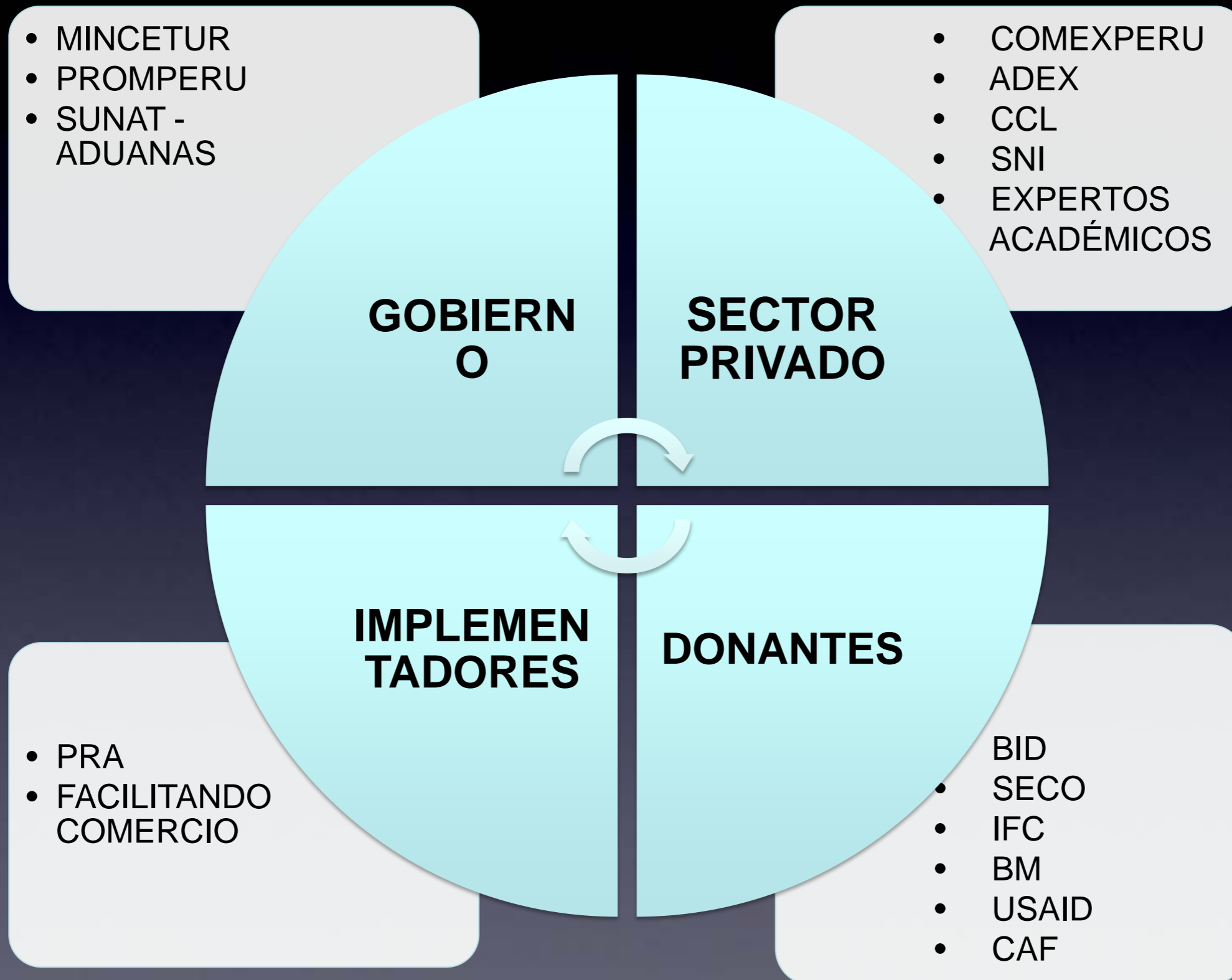
# El Estudio

- Se realizó por encargo del *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD) en Perú y en otros países de otras regiones en simultáneo.
- Objetivo: Evaluar la efectividad e impacto en el desarrollo de la ayuda para el comercio en el Perú a través de la producción de un documento analítico y consulta amplia con las partes interesadas.
- La investigación se basó sobre un marco metodológico elaborado por Ratnakar Adhikari del *South Asia Watch on Trade, Economics and Environment*, que permitió la comparación de las experiencias entre diferentes países.

# La Metodología aplicada

- Trayectoria de los fondos
- Apropiación
- Alineación
- Coordinación entre donantes
- Cooperación Sur – Sur e Integración Regional
- Limitaciones en la capacidad de absorción del país receptor
- Coherencia con la sostenibilidad ambiental
- Impacto Macro
- Impacto Micro

# Entrevistados





# Principales Resultados



# Trayectoria de los fondos

¿son fondos adicionales?

¿son fondos predecibles?

¿son fondos reembolsables o no reembolsables?

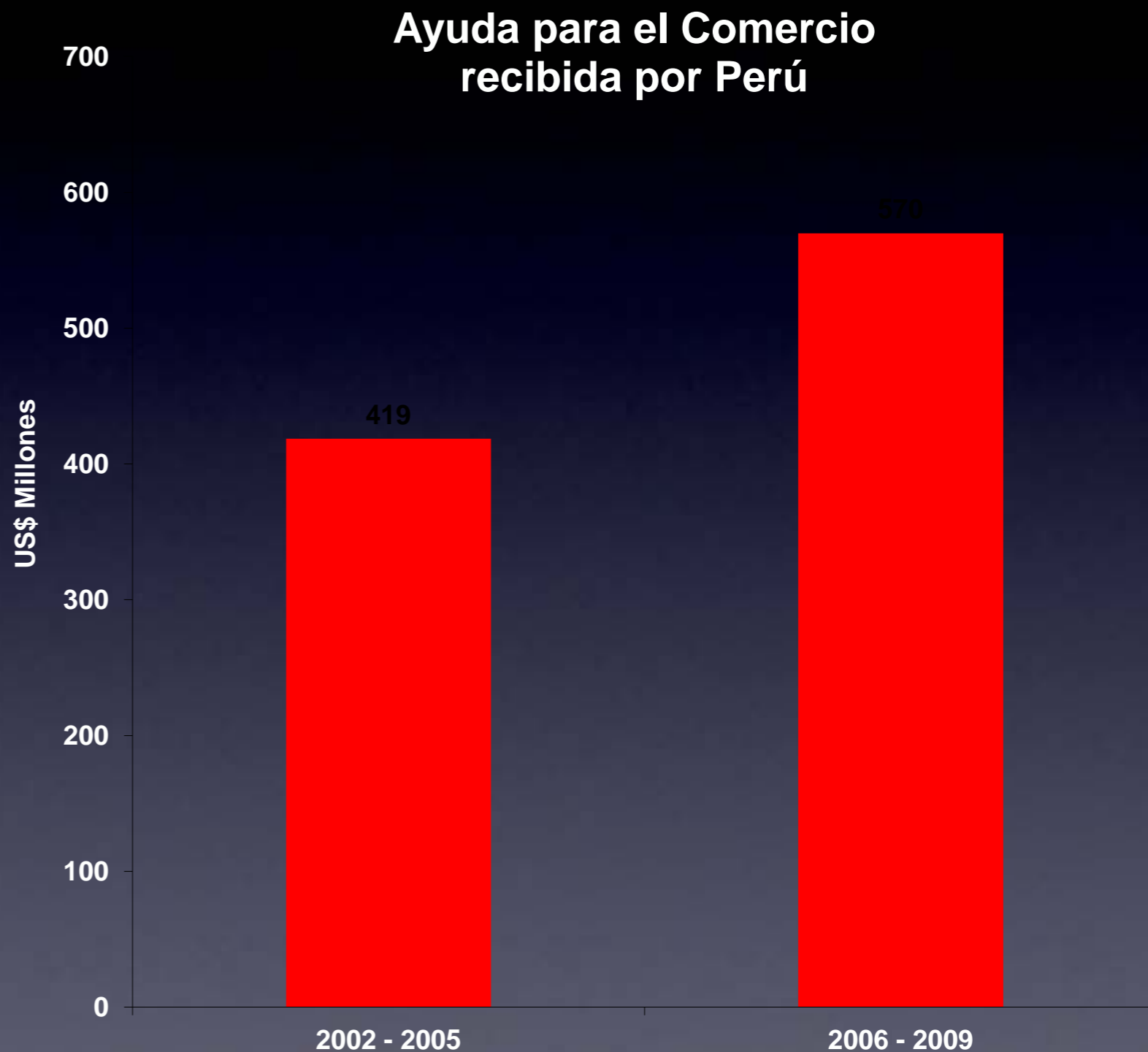
# “ADICIONALIDAD” DE LOS FONDOS

“Adicionalidad”: que los fondos aumenten pero sin desvíos desde otros temas hacia el comercio.

La metodología requirió la construcción y análisis de diversos indicadores y entrevistas con funcionarios y donantes.

Se cumplió con el 75% de los indicadores y con las entrevistas se concluyó que:

- Se reconoció los retos de los “países de renta media” para obtener fondos de cooperación pero,
- En el caso del Perú, la opinión unánime es que estos fondos han aumentado considerablemente en los últimos años por que i) los donantes entienden que la renta media es un promedio y aún hay zonas muy pobres, ii) los TLC y la cooperación, iii) la priorización que hizo el Perú en su recepción de cooperación, que incluye áreas comerciales p.e. biocomercio

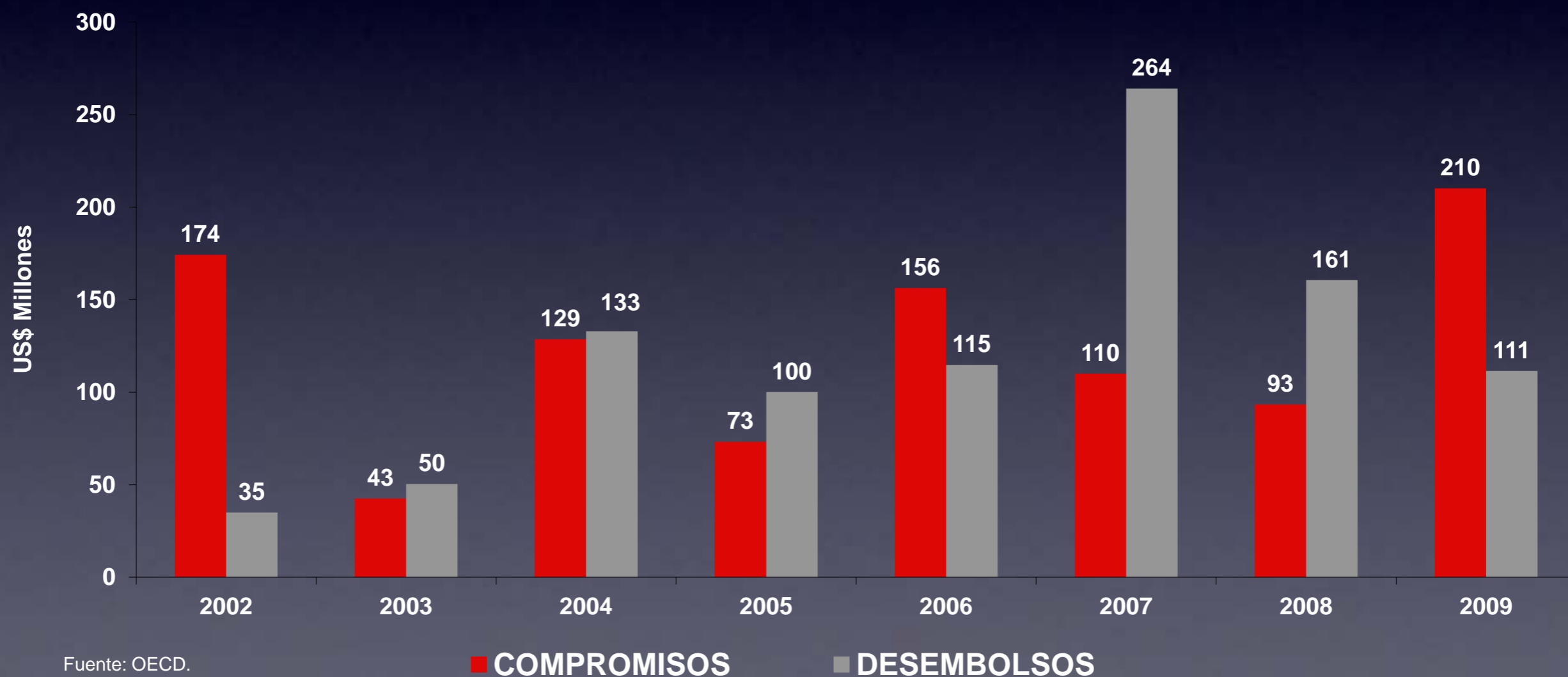


Fuente: OECD.

# PREDICTIBILIDAD DE LOS FONDOS

De las cifras de la OECD, se observaron descalces anuales que podían ser explicados por diferencias en la temporalidad de los proyectos, siendo algunos anuales y otros multianuales. Pero al sumar los distintos periodos, los montos son iguales.

De las entrevistas, la opinión generalizada es que no se observan dificultades en los desembolsos de los donantes, salvo problemas administrativos o descalces menores.



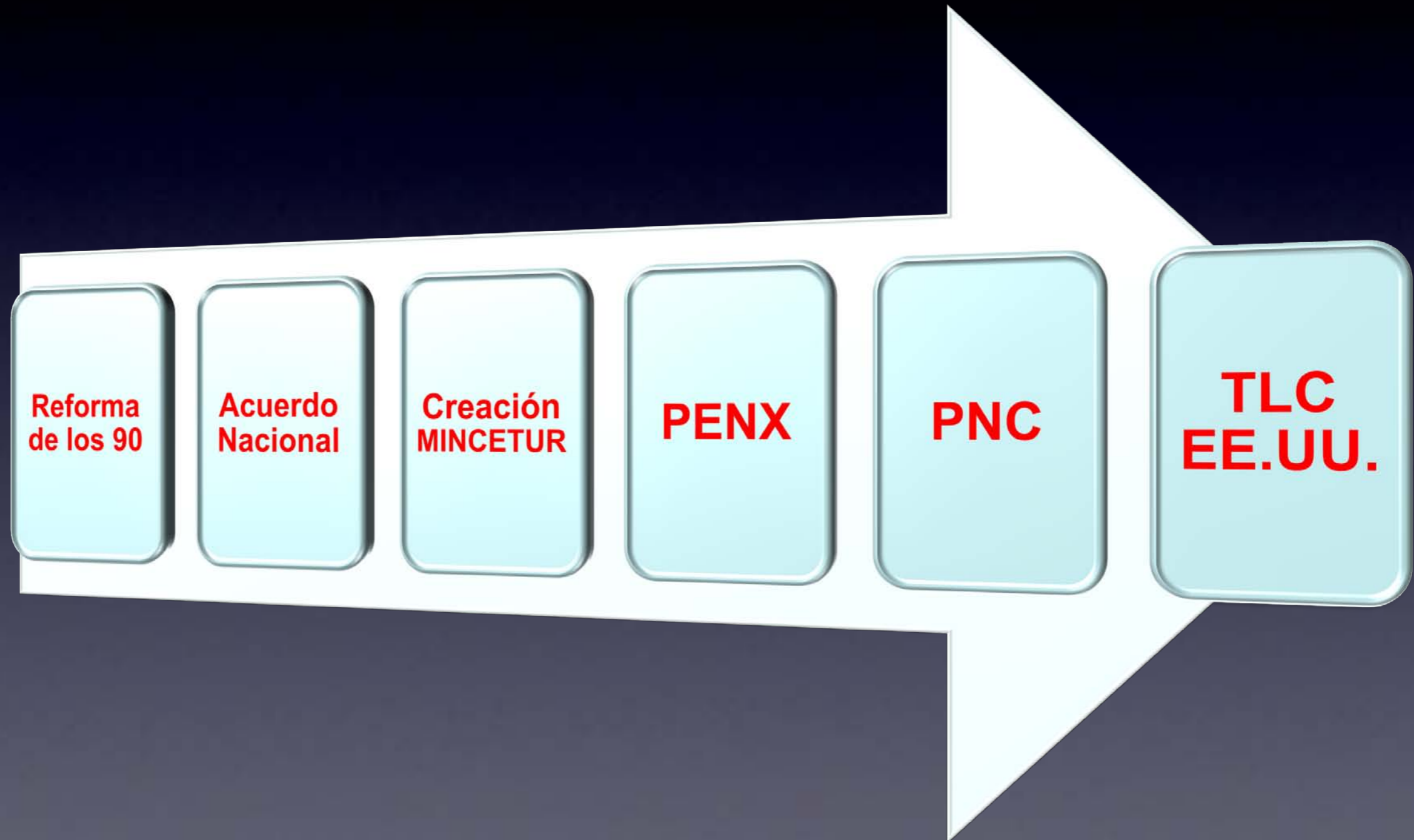
# Reembolsable vs. no Reembolsable

- El último préstamo de gran envergadura para temas comerciales exclusivamente fue el “Programa de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior” del BID 2003 – 2006, que sentó las bases para la creación del Mincetur y fortalecer sus capacidades de elaboración de políticas comerciales (negociación, desarrollo de comercio, promoción comercial, entre otros).
- Según tanto las fuentes cooperantes como los funcionarios del gobierno y representantes del sector entrevistados, la totalidad de los proyectos de cooperación se llevan a cabo con fondos no reembolsables aunque todos exigen contrapartida ya sea en especies (logística, viajes monitoreo, materiales, infraestructura entre otros) o efectivas (pago de las empresas beneficiarias en el caso del sector privado). Especialmente los que consisten en asistencia técnica, capacitación o entrenamiento, fortalecimiento de capacidades, entre otros.
- No obstante, existen proyectos que están en la categoría de “infraestructura relacionada con el comercio” como por ejemplo la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA” que no se puede llevar a cabo con recursos no reembolsables sino que son préstamos.
- Ante ello, los donantes complementan esas operaciones de préstamos con fondos no reembolsables para actividades relacionadas p.e. caso del puesto fronterizo y los manuales de coordinación interinstitucional.

# Apropiación

- ¿el comercio está incorporado entre las estrategias de desarrollo del Perú?
- ¿los proyectos de cooperación son relevantes para las prioridades de desarrollo del Perú?
  - ¿qué tanto están involucradas las partes interesadas en el desarrollo de políticas?
  - ¿los proyectos son sostenibles?

# Incorporación del Comercio en las estrategias de desarrollo del Perú



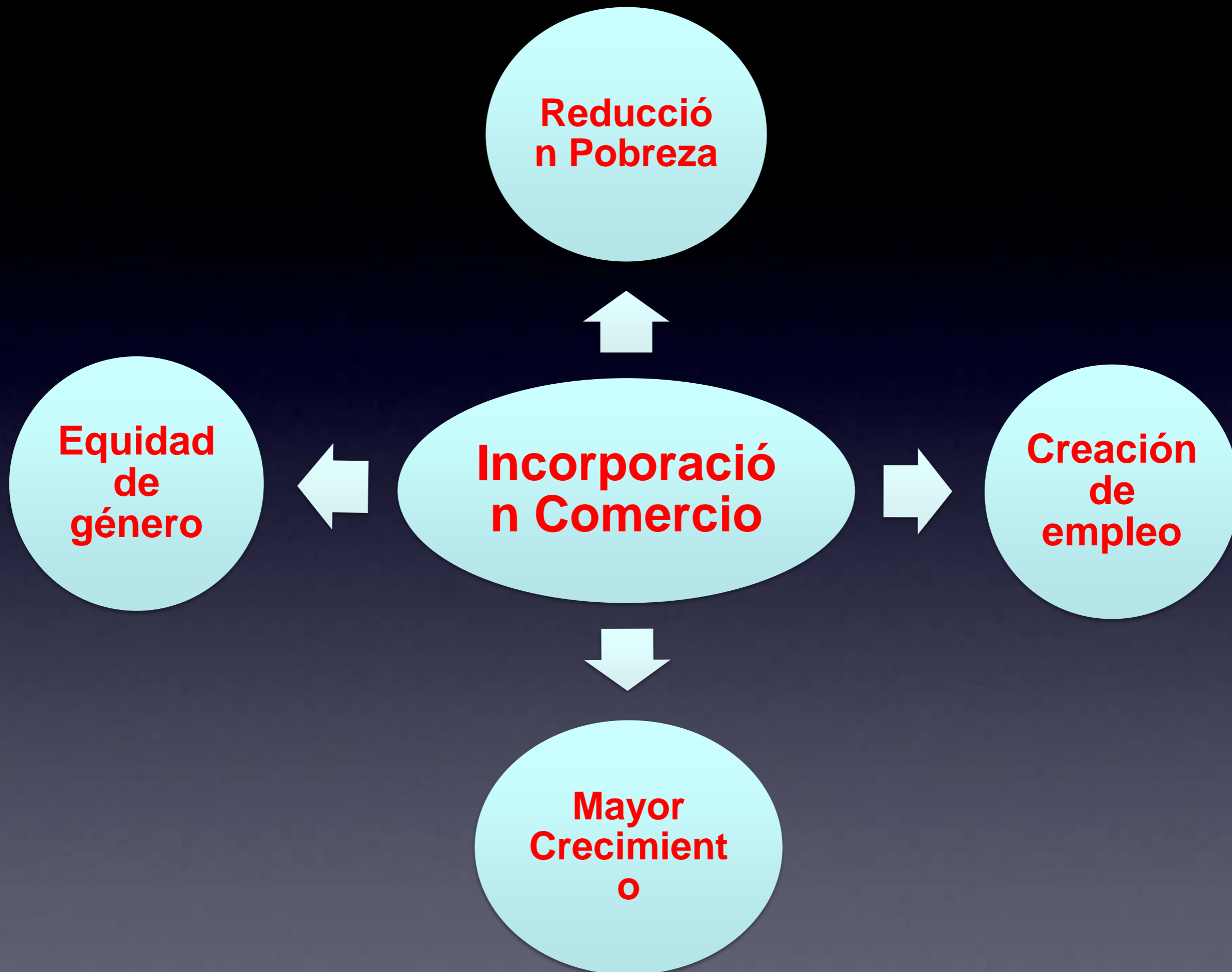
# Incorporación del Comercio en las estrategias de desarrollo del Perú

## Política Comercial del Perú

**Negociaciones  
Comerciales  
Internacionales**

**Desarrollo del  
Comercio**

**Promoción  
Comercial**

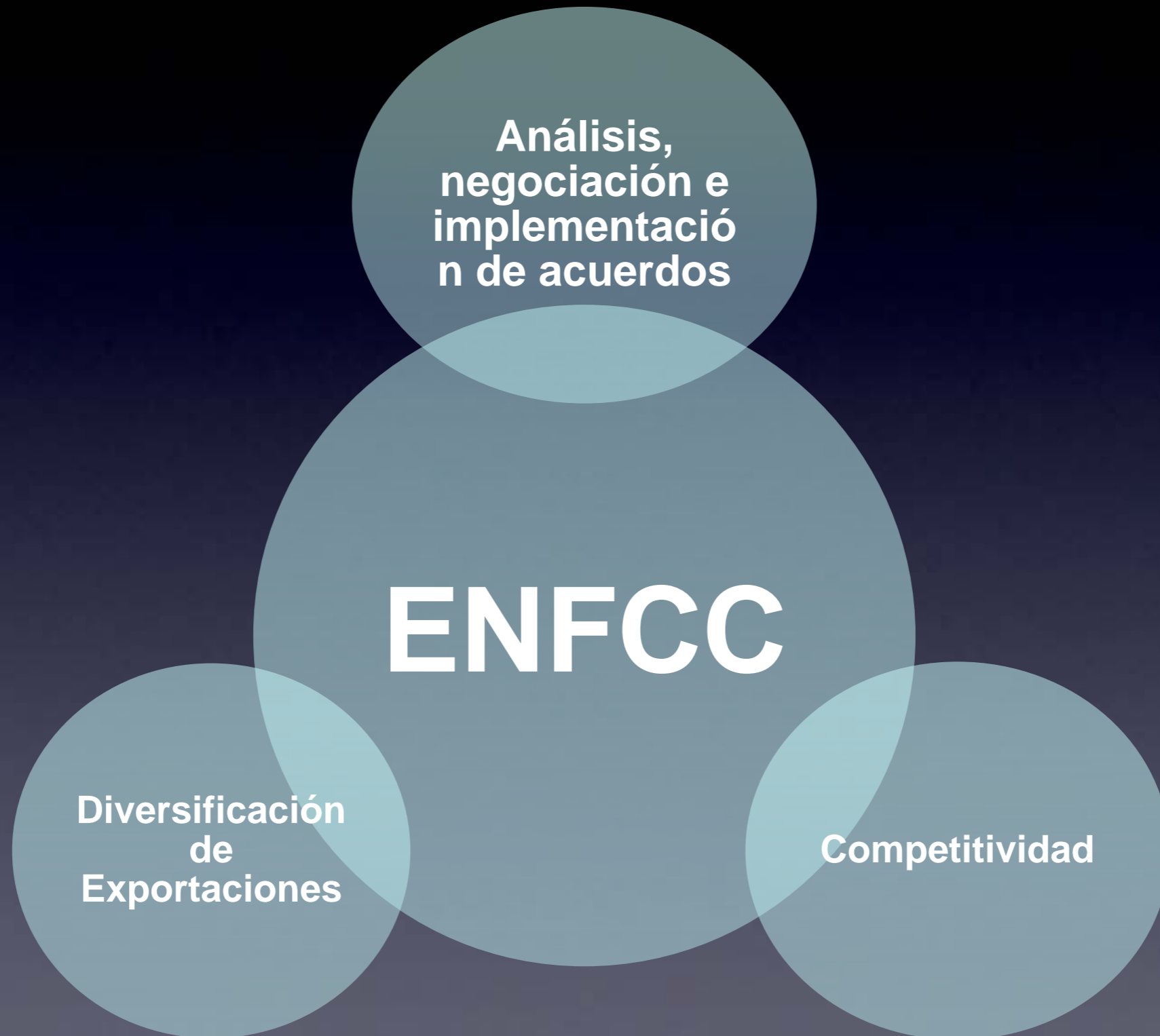




# Incorporación del Comercio en las estrategias de desarrollo del Perú

- La opinión unánime de los entrevistados es que existe un alto nivel de incorporación del comercio en las políticas de desarrollo en el Perú, tanto en el nivel formal y en el Gobierno Central como a nivel informal y en la opinión pública. Ello se debería principalmente por los TLC y la conciencia de que no solamente se tienen que firmar sino también aprovechar.
- Algunas instituciones donantes consideran que aún se debe hacer más a nivel descentralizado (regional y local).
- Los privados concuerdan que no hay homogeneidad en la actitud de cada gobierno regional o local respecto a la prioridad que debe tener el comercio en sus estrategias de desarrollo. Uno indicó que ahora todo el mundo tiene interés de hacer algo con el comercio exterior, inclusive en las zonas más deprimidas, pero que el problema es que nadie sabe cómo.

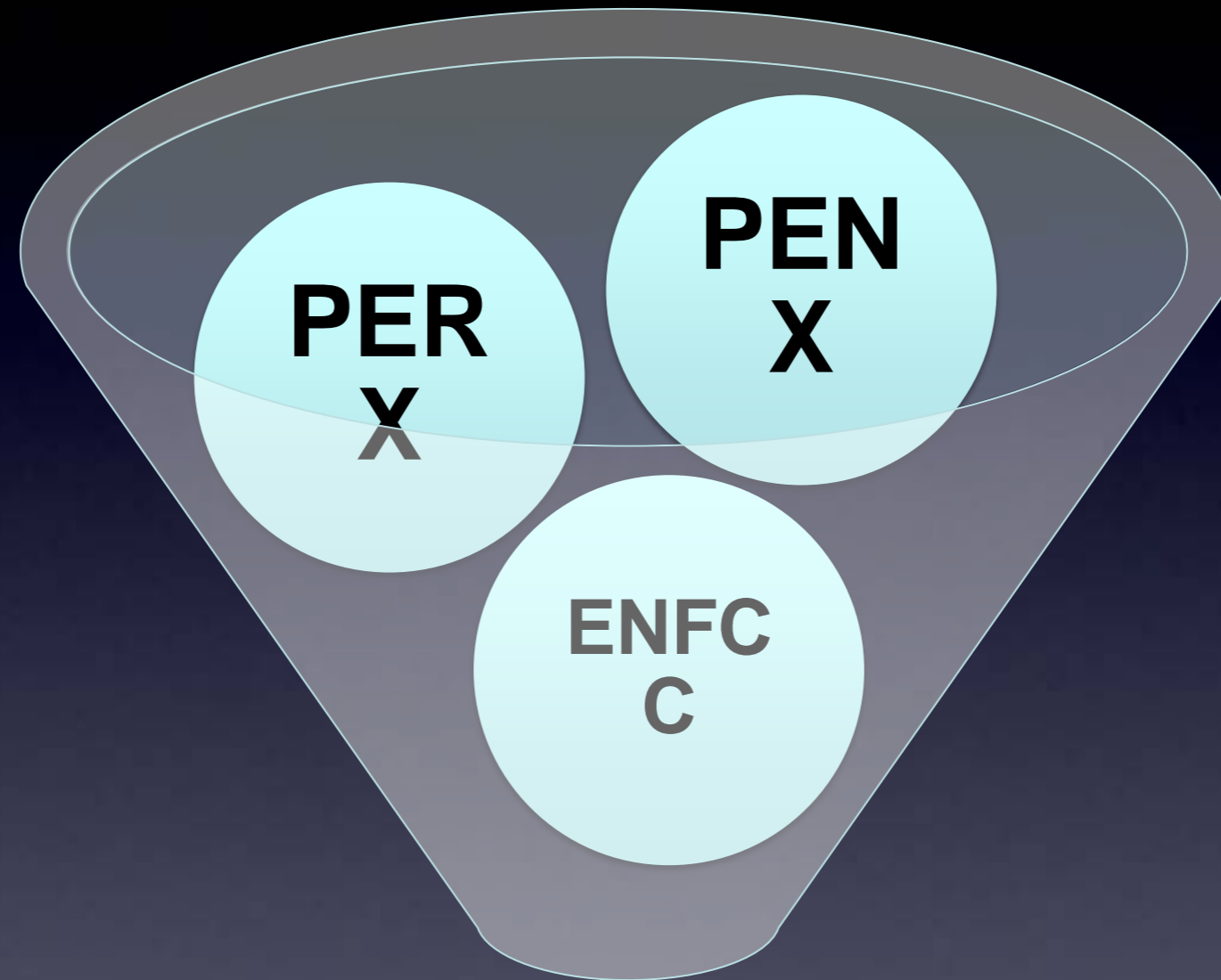
# Relevancia



# Relevancia

- La opinión general (del gobierno, los donantes y el sector privado) es que el balance es muy positivo.
- Los donantes consideran que sus programas son muy relevantes o que tienen bastante coincidencia con los temas que desea promover el MINCETUR y PROMPERU y con sus objetivos.
- Esto se fundamenta en que antes de iniciar los programas existe un alto nivel de coordinación entre las entidades donantes y el Gobierno peruano para identificar las prioridades y necesidades y así lograr los mayores consensos. Todos los representantes aseguran que sus programas son *demand driven*.
- Los privados señalan que existen proyectos que exigen tener en cuenta las prioridades establecidas por el país a nivel del comercio exterior: productos, sectores, localidades priorizadas, entre otros. Y los donantes solicitan que justifiquen los sectores y prioridades que querían atender.

# Involucramiento de los sectores interesados



Coordinación con sectores interesados (sector privado, regiones, sociedad civil, entre otros)

# Involucramiento de los sectores interesados

- Los donantes consideran que el sector privado tiene una participación activa en la elaboración de políticas comerciales (p.e. negociaciones comerciales e implementación) y está bien informado sobre los programas de cooperación (con interés de ejecutar proyectos). Para ellos, la participación es un aspecto esencial del diseño de sus programas o proyectos. La sociedad civil participa en menor medida en comparación con la comunidad empresarial.
- El sector privado y expertos diferencian entre los diferentes componentes de la política comercial: por ejemplo, las negociaciones comerciales, la política arancelaria, la promoción comercial, entre otros. Además, también diferencian el involucramiento en diferentes niveles de gobierno y que este sea formal e informal.

# Sostenibilidad de los proyectos

- Entidades receptoras del Gobierno: cooperación como un “capital semilla” o programa piloto que debe darles metodologías y lecciones para aprender sin utilizar sus recursos, para que cuando comiencen a ejecutar esos programas se hayan aprendido lecciones. Por ello diseñan la cooperación pensando en la sostenibilidad.
- Los donantes consideran que el Gobierno Peruano sí está continuando con recursos propios los programas que ellos financian inicialmente. Además tienen que definir una estrategia de “salida” en todos los proyectos que intervienen y antes de que sean aprobados, que incluya la discusión sobre qué pasará con las reformas luego de concluido el proyecto (¿Va a haber alguien que haga seguimiento? ¿Va a haber alguien que aproveche lo que se hizo?).

# Alineación

¿los proyectos utilizan los sistemas de administración y compras peruanos o unidades de implementación paralelas?

¿la ayuda es desligada?

¿existe brecha entre la oferta y la demanda de cooperación?

# Administración de los proyectos

- En los convenios con los donantes se acuerda cómo se van a manejar los fondos.
- Los mecanismos son principalmente dos:
  - “Apoyo presupuestal”, los fondos de la cooperación ingresan al sistema de finanzas públicas y son derivados al MINCETUR como “recursos ordinarios” pero con cuentas independientes y separadas y sus respectivas rendiciones y evaluaciones, o
  - Por los mismos donantes, las actividades para satisfacer las necesidades en comercio son acordadas entre el gobierno y los donantes y luego estos últimos se encargan de su implementación (concurso público, contratación de consultores, administración, monitoreo, entre otros). Pero la entidad elabora los TDR, evalúa y aprueba los documentos, coordina con los consultores, etc.
- De los comentarios brindados en las entrevistas a los funcionarios de gobierno y donantes, se entiende que se preferiría que los mismos donantes sean los que implementen los proyectos porque se considera que sus procedimientos son menos engorrosos y sus tiempos de ejecución más ágiles que los públicos.



# Ayuda desligada o no

- De las entrevistas con los funcionarios gubernamentales y los donantes, se entiende que gran parte de la ayuda para el comercio que recibe el Perú es desligada.
- En el caso de haberla, la condicionalidad de la ayuda no solo se daría por la nacionalidad del consultor sino por el campo de acción de la cooperación. Puede ser atadura o limitación geográfica por origen de la consultoría, o de nacionalidad del consultor. Es una tendencia más europea.
- Ellos entienden la lógica, pero sí pueden condicionar y ser ineficiente económicamente.
- En el caso de los representantes del sector privado que administran fondos de cooperación en comercio exterior, ellos también han experimentado ciertas limitaciones cuando son europeos, por ejemplo, solamente pueden contratar consultores locales, latinoamericanos o europeos, entre otros.

# Coordinación entre donantes

- De las entrevistas, se considera que ha habido iniciativas que han mejorado la coordinación entre los donantes para la ayuda para el comercio en los últimos años, por ejemplo, en temas como facilitación de comercio, propiedad intelectual y MS&F. Aunque la última reunión formal entre donantes fue el 2009.
- Se observa que la coordinación es más cercana entre instituciones que tienen orígenes (sedes centrales) similares o que abordan los mismos temas que las que no. Asimismo, se observa que existen algunos problemas de coordinación entre instituciones públicas por lo que existe el riesgo de duplicidad de actividades.
- Por lo tanto, se considera que existe un gran margen para trabajar y mejorar la coordinación tanto entre donantes como entre instituciones públicas peruanas.

**Limitaciones en la  
capacidad de absorción  
del país receptor**

- Desde el punto de vista macroeconómico, no existe alguna limitación para la capacidad de absorción del Perú.
- Respecto a las limitaciones al nivel de los proyectos, de las entrevistas con funcionarios del gobierno, se reconoce que en la actualidad no existen mayores problemas para absorber los recursos de la ayuda para el comercio, es decir, diseñar y ejecutar los proyectos.
- Los representantes señalaron que los últimos proyectos tienen una duración de un año, que la mayoría han sido estudios, talleres de capacitación y todos se han realizado en su debido momento o en el menor plazo que se pueda para cumplir con los objetivos. Adicionalmente, se reconoce también que la ejecución es un poco más complicada cuando son proyectos multianuales.
- Por el lado de los donantes, la mayoría no ha experimentado limitaciones en la capacidad de absorción de sus proyectos de cooperación, ya sea por la capacidad de administrarlos, ejecutarlos e implementarlos como por la demanda de éstos.

# Conclusiones

- Los recursos destinados a la ayuda para el comercio sí son adicionales, predecibles y la gran mayoría son no reembolsables en la actualidad
- El comercio está altamente incorporado en las estrategias de desarrollo del Perú a nivel nacional, formal e informal. No obstante, existe margen para que sea adoptado en regiones y gobiernos locales.
- Los programas de ayuda para el comercio son relevantes para las prioridades de desarrollo del Perú.
- El involucramiento de las partes interesadas es alto en algunos componentes de la política comercial p.e. negociaciones comerciales, pero puede mejorar en otros. Asimismo, también puede mejorar la participación de las regiones.

# Conclusiones

- Los programas de ayuda para el comercio son relativamente sostenibles.
- La utilización de los sistemas nacionales o independientes no es relevante en la medida que estén alineados con los objetivos y prioridades de desarrollo del Perú y sean adecuadamente monitoreados.
- Existe espacio para mejorar la coordinación donantes y entre entidades receptoras de recursos para evitar duplicidades y crear sinergias. La entidad receptora es la que tiene mayor responsabilidad en esta coordinación.
- La ayuda para el comercio Sur – Sur es aún muy limitada en el caso del Perú.

# Conclusiones

- No se percibe importantes limitaciones en la capacidad de absorción de cooperación en temas comerciales.
- Los diferentes programas y proyectos han tenido resultados en los diferentes indicadores que determinan en impacto a nivel macro del Estudio.



**!Gracias!**