Evaluación de la cartera de país

PERÚ

Resumen

2024

DEval
INSTITUTO ALEMÁN
DE EVALUACIÓN
DE LA COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO

AVISO LEGAL

Escrito por
Kirsten Vorwerk
Miriam Nikitka
Michèle Kiefer
Benjamin Back

Dirección del equipo responsable
Kirsten Vorwerk

Dirección del departamento responsable
Dr. Kerstin Guffler, Dr. Stefan Leiderer, Amélie zu Eulenburg

Diseño y maquetación
Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Revisión (versión original alemana)
Dr. Britta Grell, TEXT-ARBEIT, Berlin

Traducción
Jan Fredriksson

Créditos de las imágenes
Portada: Katharina Mayer, DEval

Referencia bibliográfica
Vorwerk, K., M. Nikitka, M. Kiefer y B. Back (2024), *Evaluación de la cartera de país: Perú*, Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), Bonn.

Imprenta
Bonifatius, Paderborn

© Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), 2024

ISBN 978-3-96126-246-5 (PDF)

Publicado por
Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Alemania

Teléfono: +49 (0)228 33 69 07-0
Correo electrónico: *info@DEval.org*
www.DEval.org

El Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo (*Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit*, DEval) tiene el mandato del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ) de evaluar de forma independiente y transparente las medidas de la cooperación alemana al desarrollo.

Con sus evaluaciones, el instituto contribuye a mejorar la base para la toma de decisiones con vistas a una configuración eficaz del área política en cuestión y una mayor transparencia de los resultados.

El presente informe está disponible en formato PDF en el portal de DEval:
https://www.deval.org/en/publications

Se puede consultar la declaración del BMZ con respecto al presente informe en (sólo disponible en alemán):
https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404

Este es un extracto de la publicación del DEval «Evaluación de la cartera de país: Perú».
Descargue el informe completo aquí: *https://www.deval.org/en/evaluations/our-evaluations/developing-an-evaluation-format-for-country-portfolio-evaluations-cpes*

RESUMEN

Contexto, objetivos y cuestiones planteadas

La presente evaluación piloto de la cartera de país *(Länderportfolioevaluierung,* ECP) proporciona información pertinente para la conducción de la cooperación al desarrollo (CD) oficial en el Perú, evalúa su compromiso y formula recomendaciones para su mejora. El objetivo es reforzar la transparencia y la rendición de cuentas de la CD alemana mediante la provisión de información sobre la efectividad de la CD por el BMZ en el Perú. Además, se proporcionará información para la planificación estratégica y la conducción, que será utilizada por el Ministerio y las organizaciones ejecutoras (OEs) estatales, así como por el Gobierno asociado en el Perú, para la toma de decisiones estratégicas y la mejora de la cooperación.

Además, está pilotando un nuevo formato estándar para las evaluaciones a nivel nacional con el fin de colmar un vacío estratégico en materia de evidencia en la CD alemana. En el futuro, el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) llevará a cabo periódicamente este tipo de evaluaciones nacionales para la CD oficial financiada por el BMZ.

Desarrollo de un formato estándar para evaluaciones de cartera de país

Las ECPs deben colmar un vacío existente en el sistema de evaluación de la CD oficial bilateral. El sistema de evaluación de la CD bilateral alemana se ha perfeccionado continuamente en los últimos años, con el objetivo de aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad. Con el fin de llenar el vació de evidencia a nivel nacional, se han desarrollado nuevos formatos de análisis y evaluación, que complementan las evaluaciones de proyectos ya existentes de las OEs y las evaluaciones estratégicas del DEval. Cabe destacar el desarrollo y la aplicación de revisiones de cartera de país (RCP) por parte del DEval, así como la puesta en marcha de evaluaciones a nivel de programas de CD por parte de las OEs. Las ECPs del DEval complementarán los formatos existentes con el fin de llenar el vacío de evidencia constatada repetidamente a nivel nacional (Hartmann et al., 2019; BRH, 2021).

La ECP piloto del Perú se llevó a cabo siguiendo los seis criterios de evaluación internacionalmente reconocidos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE-CAD). Se evaluó la cartera estatal financiada y gestionada por el BMZ en el Perú entre 2010 y 2022. Las cuestiones claves de evaluación fueron:

- **Pertinencia:** ¿En qué medida ha sido o es políticamente pertinente la CD oficial financiada y conducida por el BMZ con el Perú?
- **Coherencia:** ¿En qué medida la CD oficial financiada y conducida por el BMZ con el Perú ha estado y está orientada de manera coherente dentro de los ministerios y entre ellos, y coordinada estratégicamente con los actores nacionales e internacionales de la CD en el Perú?
- **Eficiencia:** ¿En qué medida ha utilizado la CD oficial financiada y conducida por el BMZ de manera eficiente los recursos disponibles en la CD oficial con el Perú?
- **Efectividad:** ¿En qué medida ha alcanzado sus objetivos la CD oficial financiada y conducida por el BMZ con el Perú?
- **Impacto:** ¿En qué medida ha contribuido la CD oficial financiada y dirigida por el BMZ con el Perú a lograr impactos generales en materia de políticas de desarrollo?
- **Sostenibilidad:** ¿En qué medida son sostenibles las transformaciones logradas por la CD oficial financiada y gestionada por el BMZ con el Perú?

Procedimiento

Para la evaluación se ha elegido un enfoque basado en la teoría. A partir de datos secundarios, se reconstruyó en primer lugar una teoría de cambio (TdC) para la cartera estatal financiada y gestionada por el BMZ en el Perú. Dicha teoría constituyó la base para identificar y verificar los cambios logrados por la cartera alemana y las hipótesis subyacentes sobre las relaciones causales (cadenas de resultados). Para verificar la teoría, se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos con el fin de poder realizar afirmaciones tanto sobre la cartera global como sobre el compromiso del BMZ en temas cruciales específicos. Triangulando los datos recopilados, se proporcionó evidencia para las preguntas claves de esta evaluación.

Reflexión metodológica

El carácter piloto de la evaluación planteó, entre otros, algunos retos en cuanto al enfoque metodológico. Además de proporcionar información sobre la CD oficial con el Perú, la evaluación sirvió para poner a prueba métodos y, con ello, generar experiencias de aprendizaje para futuras ECPs. Entre otros, se identificaron los siguientes retos:

- **Calidad y disponibilidad de los datos:** En el marco de la evaluación se utilizaron diversas fuentes de datos con el fin de representar y evaluar la cartera. El uso de diferentes bases de datos para el análisis de cartera permitió, por un lado, representar los flujos financieros del BMZ a lo largo del tiempo y compararlos con otros actores alemanes e internacionales de la CD. Por otro lado, la cartera se ha podido representar basándose en los datos de los proyectos, utilizando los programas, temas cruciales y áreas prioritarias establecidas por el BMZ como marco de referencia. Sin embargo, el uso de diferentes bases de datos conllevó algunas implicaciones para la representación. Así, los datos utilizados para representar los flujos financieros del BMZ solo estaban disponibles en forma agregada y, además de los proyectos bilaterales, también incluían los proyectos de la CD no estatal. Por el contrario, el análisis y la presentación de la cartera en función de los temas cruciales y los programas siguieron una lógica de proyecto, incluyendo todos los datos de los proyectos en curso y comprometidos durante el período en cuestión. Por lo tanto, también se incluyen los fondos del proyecto que ya se habían gastado antes del período de referencia. Las diferencias en cuanto a la presentación de la información en las diferentes bases de datos no se han podido resolver completamente. Las distorsiones que pueden resultar de esta situación se indican de forma transparente en el informe, y se remite a la base de datos correspondiente. Además, la inconsistencia de los datos introducidos sobre proyectos concretos y las lagunas de información en los datos de la cartera han dificultado su análisis.
- **Período de investigación:** El período de referencia de la evaluación abarca desde 2010 hasta 2022. Los retos relacionados se presentaron, por un lado, a la hora de identificar a las personas adecuadas para entrevistar durante un periodo tan prolongado y, por otro, a la hora de tener debidamente en cuenta los cambios que se produjeron durante la realización de la evaluación. Los cambios pertinentes en el contexto nacional durante el período de evaluación se recogieron en el informe. Al mismo tiempo, no fue posible registrar sistemáticamente todos los cambios en la cartera después de 2022. Por lo tanto, la valoración de la cartera se refiere al periodo de análisis indicado.
- **Criterios de evaluación:** Las preguntas sobre el «impacto» y la «eficiencia» como criterios de evaluación solo pudieron responderse en parte. Para evaluar la eficiencia, faltaban, entre otras cosas, datos comparativos adecuados. Al examinar las preguntas relativas al criterio de impacto, se observaron algunas limitaciones debido a la falta de datos específicos del sector y, en algunos casos, a una duración aún demasiado breve de los proyectos. Esto hizo que no se pudiera juzgar la efectividad de la cartera en relación con los cambios deseados en todas las áreas. Los resultados relativos a los criterios de evaluación «eficiencia» e «impacto» se presentan en el informe. Sin embargo, debido a la falta de información disponible, no se ha realizado una evaluación global de estos criterios para el conjunto de la cartera.

Contexto y cartera de país

El Perú es un socio de larga data de la CD alemana y, desde el año 2000, ha logrado avances considerables en materia de desarrollo. No obstante, desde hace algunos años, se observan tendencias de estancamiento o incluso negativas. Tras la democratización a principios de la década de 1980, el Perú atravesó una fase de inestabilidad macroeconómica y política marcada por conflictos violentos y una hiperinflación. A principios de los años 90, dicha fase culminó en el régimen autoritario de Alberto Fujimori, que se mantuvo hasta principios de los años 2000. Solo alrededor del cambio de milenio, el Perú logró estabilizarse políticamente y, sobre todo, en el contexto del aumento de los precios de las materias primas, fomentar el crecimiento económico y el bienestar. Esto estuvo acompañado de avances en el desarrollo, que se reflejaron especialmente en la reducción de la pobreza y en mejoras de los servicios sociales y públicos, como el abastecimiento de agua. Sin embargo, no se han eliminado los obstáculos fundamentales para el desarrollo, como la falta de funcionalidad de las instituciones estatales,

la desigualdad económica y social, el gran sector informal y la economía basada en la extracción de materias primas. En particular, las grandes diferencias de desarrollo entre las distintas regiones se mantuvieron debido a la conservación de un fuerte centralismo administrativo. Desde 2016, la inestabilidad política ha vuelto a aumentar. Factores externos, como la reciente pandemia de COVID-19, han provocado el estancamiento de las tendencias positivas y han puesto en peligro algunos de los avances ya logrados en materia de desarrollo socioeconómico. El alto crecimiento económico registrado hasta 2020 se ha reducido. Las crisis políticas y la creciente polarización de la sociedad plantean retos a la frágil democracia peruana. En vista del reciente aumento de las tasas de pobreza, se puede observar una presión constante sobre los recursos naturales. En particular, los impactos negativos del cambio climático son cada vez más evidentes, como lo demuestra la creciente escasez de agua en muchas regiones.

La CD oficial con el Perú financiada por el BMZ aborda unos retos fundamentales para el desarrollo. Durante el período examinado, se centró en la lucha contra el cambio climático y la conservación de los bosques y la biodiversidad, así como en la creación de instituciones estatales eficaces y el buen gobierno. La CD oficial en el Perú financiada por el BMZ se caracteriza por una gran continuidad en la colaboración. Ya en 2010, la sostenibilidad ecológica y la protección de los recursos eran objetivos importantes de la cooperación. Sin embargo, mientras que en la estrategia de país para el período 2010-2016 se prestó mayor atención a cuestiones sociales como la reducción de la pobreza, la estrategia de país posterior, a partir de 2017, hizo hincapié en la protección del clima y la biodiversidad, lo que se reforzó aún más con la clasificación del Perú como socio global en 2020 (ver recuadro). Además, la CD oficial financiada por el BMZ apoyó durante todo el período la ampliación de las estructuras y los servicios estatales en las áreas prioritarias y los temas cruciales identificados, tanto a nivel nacional como regional.

La protección de los bienes públicos globales como área prioritaria de la cooperación con el Perú

El Perú como socio global de la CD alemana

El BMZ distingue entre diferentes categorías de países socios, que conllevan distintos lineamientos para la cooperación. Básicamente, el BMZ diferencia entre socios bilaterales, socios globales y socios de nexo y paz. Para cada categoría de país se han desarrollado diferentes modelos de cooperación que se distinguen en cuanto a objetivos, directrices de conducción y el uso de instrumentos (BMZ, 2021b).

El Perú es uno de los ocho países de la categoría de socios globales del BMZ, con los cuales la cooperación se concentra en el abordaje de desafíos globales, en particular en los ámbitos de protección del clima y de la biodiversidad. El objetivo de la cooperación del BMZ con los socios globales es la búsqueda conjunta de soluciones a los desafíos globales del futuro, en el marco de un desarrollo sostenible, climáticamente neutro, resiliente e inclusivo. En este sentido, la Agenda 2030, el Acuerdo de París de 2015 y los objetivos del CDB constituyen el marco de referencia. Los países socios de esta categoría –como Sudáfrica, Brasil, la India, Indonesia o el Perú– se caracterizan por su gran riqueza en recursos naturales y su relativamente alta capacidad económica, aunque también por elevados niveles de presión ambiental y crecientes emisiones de CO_2. De ello se deriva una responsabilidad especial en la protección del clima y en la conservación de la diversidad biológica. En consecuencia, se espera de los socios globales, y por tanto también del Perú, que realicen contribuciones financieras sustanciales para el cumplimiento de la agenda global de sostenibilidad. A diferencia de la cooperación con socios bilaterales clásicos, en este caso se emplean menos subvenciones y en mayor medida créditos de desarrollo y fomento (BMZ, 2021b; Gobierno Federal de Alemania, 2023). A la luz de los compromisos internacionales del Gobierno Federal en materia de financiamiento climático y de cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, la cooperación con los socios globales desempeña un papel importante (Auswärtiges Amt, 2023).

Con la clasificación del Perú como socio global en el año 2020, el BMZ reconoció los avances de desarrollo alcanzados por el país desde la década de 2000. Esto se refleja en la creciente focalización de la cooperación en protección del clima y de la biodiversidad, incluyendo el apoyo al Perú en la implementación de sus contribuciones nacionales al clima (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) bajo el Acuerdo de París, así como en el cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad en el marco del CDB.

Ciclovías como aporte a la protección climática

La expansión de la red de ciclovías forma parte del concepto integral de fomento de un transporte urbano sostenible y climáticamente neutro. Para alcanzar los objetivos de protección climática, la promoción de una movilidad urbana sostenible en las áreas metropolitanas reviste una alta pertinencia. Esto también aplica al Perú, donde el sector transporte constituye uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero. En particular, la metrópoli de Lima, con sus 11 millones de habitantes, se ve fuertemente afectada por la congestión vehicular y la contaminación del aire. Con el fin de contrarrestar los impactos ambientales negativos, el Gobierno del Perú ha establecido un programa nacional de promoción de la movilidad urbana sostenible y climáticamente neutra, que cuenta con el apoyo de la CD alemana. Desde finales de 2021, el BMZ promueve especialmente la ampliación del transporte público y de la red de ciclovías en Lima, con el objetivo, entre otros, de reducir las emisiones contaminantes.

Para generar evidencia sólida sobre los efectos alcanzados mediante la expansión de las ciclovías, estas deberán ser evaluadas por las OEs una vez concluidas. Dado que los proyectos de fomento de la movilidad sostenible en el período evaluado se encontraban mayormente en etapas iniciales de implementación y concluirán recién a partir de finales de 2025 o en los años siguientes, esta evaluación no puede presentar aún resultados sobre los efectos climáticos alcanzados. No obstante, estudios realizados en regiones metropolitanas comparables de Brasil y la India muestran un considerable potencial de ahorro de emisiones en sistemas de transporte sostenibles (Chiquetto et al., 2024; Jain y Tiwari, 2016). Para determinar los efectos concretos de las medidas en el Perú, las OEs deberán encargar una evaluación tras la finalización de las intervenciones.

Desde 2020, la cooperación con el Perú se centra en tres temas cruciales: «Protección de nuestras bases naturales de subsistencia», «Clima y energía, transición justa» y «Paz y cohesión social». Alemania es uno de los principales donantes del Perú. Dentro del marco temático de la cartera del BMZ se lleva a cabo una amplia gama de tipos de proyectos e instrumentos de financiación. El Perú, como país socio con ingresos relativamente altos y alta estabilidad macroeconómica, recibe cada vez más créditos de desarrollo en forma de préstamos con tasas de interés preferenciales. Como complemento a los temas cruciales establecidos, se llevan a cabo otros proyectos bilaterales, regionales o globales, por ejemplo, en el marco de la lucha contra la violencia contra las mujeres o la conducción de las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Además, los créditos promocionales del KfW, que se refinancian íntegramente en el mercado de capitales, se destinan a proyectos pertinentes para las políticas de desarrollo.

Figura 1 **Estructura de la cartera analizada**

Fuente: DEval, representación propia

Resultados de la evaluación

***Pertinencia:** ¿En qué medida ha sido/ es pertinente para la política de desarrollo la cartera estatal en el Perú financiada por el BMZ?*

La CD oficial con el Perú financiada por el BMZ se caracteriza por la gran pertinencia de los temas tratados, tanto en lo que concierne a la aplicación de los acuerdos internacionales y las prioridades políticas de desarrollo del BMZ, como a la atención de las necesidades de desarrollo del país socio. Con la orientación temática de la cartera hacia la protección del medio ambiente y el clima, por un lado, y hacia la modernización del Estado, por otro, la CD oficial financiada por el BMZ aborda los principales retos de desarrollo del Perú. Dada la elevada vulnerabilidad climática, la economía basada en la extracción de materias primas y la débil funcionalidad de las instituciones estatales en el Perú, los temas cruciales tratados en la cartera, especialmente en lo que respecta a los retos del desarrollo ecológico, fueron y siguen siendo altamente pertinentes y están en consonancia con los objetivos del BMZ para la protección de los bienes públicos globales. Sin embargo, los campos de tensión fundamentales y los problemas estructurales profundos, como las persistentes desigualdades regionales, la informalidad de la economía o los conflictos de intereses entre el uso de los recursos económicos y la protección del medio ambiente, solo pueden resolverse de forma limitada. A pesar de las deficiencias conceptuales en la orientación hacia los impactos de los temas cruciales y los programas, se ha logrado adaptar la cartera a las condiciones cambiantes y responder adecuadamente a situaciones de crisis como la pandemia de COVID-19.

A lo largo de todo el período analizado, se puede observar que la mayor parte de la cartera de proyectos del BMZ coincide con los objetivos y las estrategias del Gobierno peruano. La elevada toma de responsabilidad (*ownership*) del Gobierno central peruano en las medidas acordadas en el marco de la cooperación ha favorecido su aplicación en muchos ámbitos. Sin embargo, la creciente inestabilidad política durante la última década ha provocado una variabilidad significante en las prioridades políticas del Gobierno peruano, lo que ha planteado retos para la cooperación.

***Coherencia:** ¿En qué medida la cartera estatal en el Perú financiada por el BMZ ha estado/está orientada de manera coherente dentro de cada ministerio y entre los distintos ministerios, y coordinada estratégicamente con los actores nacionales e internacionales de la CD en el Perú?*

La cartera estatal financiada por el BMZ se planificó y ejecutó en su mayor parte de manera coherente. Durante el período examinado, la cartera estatal financiada por el BMZ se ejecutó en gran medida en conformidad con las directrices del BMZ y, en la actualidad, se centra en tres temas cruciales que complementan los objetivos de la cooperación con el Perú como socio global. El uso de la cooperación técnica (CT) y cooperación financiera (CF) se diseñó de manera coherente. No obstante, en la práctica, las diferentes formas de trabajar de las OEs y los retrasos en algunos proyectos impidieron aprovechar al máximo las sinergias entre los actores de la CD. Los proyectos individuales de la cartera, implementados paralelamente a los programas de CD bilateral, estuvieron relacionados en su mayoría con los temas cruciales. Además, se observó una complementariedad temática y una coherencia de los objetivos de la cartera financiada por el BMZ con las actividades de otros ministerios alemanes. Se colabora con el Ministerio de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*, AA), el Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, BMWK*) y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección del Consumidor (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, BMUV), en particular en el marco de la Iniciativa Climática Internacional (*Internationale Klimaschutzinitiative*, IKI) y la Asociación Climática (*Klimapartnerschaft*). Dichos partenariados ofrecen potencial para perseguir objetivos climáticos y medioambientales a nivel interministerial.

La coherencia externa se puso de manifiesto en la cooperación con otros donantes y en el apoyo a los procesos de reforma del Gobierno peruano. La coordinación con otros donantes se llevó a cabo principalmente en el marco de iniciativas conjuntas y cofinanciaciones con la Unión Europea (UE), Noruega, Suiza

y otros socios. Fuera de estas cooperaciones, la coordinación entre donantes se limitó al intercambio de información, debido en parte al débil sistema de coordinación por parte de los socios peruanos. El uso de estructuras y sistemas de los socios peruanos, como por ejemplo sistemas nacionales de financiamiento, planificación, o de monitoreo, se presentó difícil debido a procesos burocráticos y procedimientos administrativos prolongados tanto del lado alemán como del peruano. Sobre todo, a través de instrumentos como los préstamos basados en políticas (*Policy Based Lending*, PBL) y la promoción de programas de reforma sectorial, se pudieron agrupar fondos y apoyar los procesos de reforma del Gobierno peruano.

***Eficiencia:** ¿En qué medida ha utilizado los recursos de manera eficiente la CD oficial en el Perú financiada por el BMZ?*

Los retrasos en la ejecución de los proyectos provocaron costes adicionales para los socios y la CD alemana, pero el uso complementario de los instrumentos tuvo un efecto positivo. Entre 2010 y 2022, aproximadamente la mitad de los proyectos sufrieron retrasos antes de su inicio o durante su ejecución. Esto supuso costes adicionales o un mayor esfuerzo para los socios y la CD alemana. Algunos retrasos se debieron a factores externos, como desastres naturales o la pandemia de COVID-19. Además, los largos procesos administrativos tanto en Alemania como en el Perú, los elevados requisitos de cumplimiento de la CD alemana, especialmente en la CF, y la insuficiente capacidad administrativa de los socios peruanos fueron causas importantes de los retrasos. Las deficiencias en la aplicación oportuna y eficiente dieron lugar en algunos casos a reprogramaciones, recortes, pérdidas de fondos o cancelaciones (parciales), por lo que no se pudieron alcanzar los objetivos previstos, por ejemplo, en el ámbito del suministro de agua potable. Por el contrario, se registraron unos efectos positivos en términos de eficiencia de la interacción entre los instrumentos de CF y CT, en particular la combinación de PBL y el asesoramiento técnico.

***Efectividad e impacto:** ¿En qué medida la CD oficial en el Perú financiada por el BMZ ha alcanzado sus objetivos y contribuido a los impactos generales de la política de desarrollo?*

En los tres temas cruciales, la CD oficial financiada por el BMZ ha contribuido de manera importante a la introducción y el desarrollo de reformas a nivel nacional. Sin embargo, los objetivos de los programas de CD no se han alcanzado en su totalidad.

En parte, los objetivos perseguidos eran demasiado ambiciosos y excedían el ámbito de influencia de la CD bilateral alemana. No obstante, el BMZ ha logrado sentar las bases para impulsar el desarrollo en el Perú en los temas cruciales tratados, en particular mediante el fortalecimiento de las capacidades y la mejora de los procesos y las normativas. Así, la CD alemana ha contribuido de manera significativa a la ampliación de las áreas protegidas marinas y terrestres, así como a la mejora de la conducción de las áreas protegidas. La introducción de normas de calidad ha mejorado el marco regulador en los sectores del agua y transporte, y ha reforzado las capacidades de las instituciones estatales asociadas. Además, la CD oficial financiada por el BMZ realizó importantes contribuciones a la lucha contra la corrupción y la transparencia en la administración pública, así como a la mejora de las estructuras administrativas. Sin embargo, debido a la estructura estatal centralizada que sigue caracterizando al Perú, la implementación de las reformas apoyadas por la CD alemana en el ámbito subnacional resulta difícil, ya que en muchos casos faltan estructuras coherentes en el sistema estatal de múltiples niveles, así como capacidades administrativas a nivel subnacional.

A nivel superior, se observan contribuciones a los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y a la preparación de la adhesión del Perú a la OCDE. Gracias a los cambios logrados en la cartera, el BMZ ayudó al Perú a alcanzar objetivos nacionales, como la preparación para la adhesión a la OCDE, y acuerdos internacionales, por ejemplo, con vistas a la conservación y ampliación de las áreas marinas y terrestres protegidas. Las cuestiones relacionadas con la política climática y medioambiental se abordaron en los tres temas cruciales, entre otras cosas mediante la ampliación de un sistema de transporte sostenible, la aplicación de medidas para la protección de los bosques, el apoyo a las agencias de desarrollo regional o la promoción de la eficiencia energética y el tratamiento del agua. Con miras a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, los resultados de la evaluación

de DEval «Klimaschutz durch Entwicklungszusammenarbeit» (*Protección del clima mediante la CD*) confirman: Principalmente, los proyectos de CD con el objetivo principal de la mitigación del cambio climático son eficaces (Wencker et al., 2024). Sin embargo, no se pudo realizar ninguna evaluación definitiva en cuanto a de la cartera nacional del Perú. Si bien algunos proyectos están explícitamente orientados a los NDCs y a las medidas conexas del Gobierno peruano, no se han podido determinar las contribuciones concretas de la CD bilateral alemana al objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero debido a los siguientes factores: por un lado, porque algunos de los proyectos aún no se habían puesto en marcha o se encontraban en una fase muy temprana de ejecución y aún no habían podido surtir impacto; por otro lado, no se disponía de datos desglosados sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. La falta de datos significativos sobre los efectos de los proyectos en cuanto a la reducción de emisiones en los informes de las OD también se aborda en la evaluación de DEval mencionada anteriormente.

Sostenibilidad: ¿En qué medida son sostenibles los cambios logrados?

Se sentaron las bases para un arraigo duradero de las reformas a través de la creación de estructuras y capacidades a nivel nacional. Sin embargo, la inestabilidad política y el deterioro de las condiciones económicas y sociales ponen en peligro la sostenibilidad de los avances logrados. En los tres temas cruciales, la CD alemana ha logrado impulsar reformas importantes mediante la creación de estructuras y el fortalecimiento de las capacidades de los socios estatales a nivel nacional, que se han trasladado a las políticas nacionales. Sin embargo, la sostenibilidad de las organizaciones asociadas a nivel de finanzas y personal no está garantizada en todos los casos, al igual que la aplicación generalizada y sostenible de las reformas. En particular, a nivel subnacional, la escasa capacidad y la presencia en algunos casos limitada del Estado impiden el avance de las reformas o incluso la aplicación de las ya aprobadas. La inestabilidad política, los cambios en las prioridades de los socios y el deterioro de las condiciones económicas y sociales también suponen un riesgo para el mantenimiento de los avances ya logrados. Esto es especialmente cierto en el ámbito medioambiental, donde los intereses de protección y de uso se contraponen a menudo.

Conclusiones y recomendaciones para la cartera global

Orientación estratégica de la cartera

Conclusión: El compromiso del BMZ con los temas cruciales «Protección de nuestras bases naturales de subsistencia», «Clima y energía, transición justa» y «Paz y cohesión social», así como en diferentes ámbitos que colindan con ellos, reviste una gran importancia en lo que respecta a los objetivos globales de desarrollo y climáticos, así como al criterio de la pertinencia y las necesidades de desarrollo específicas del Perú. Sin embargo, en un contexto de deterioro de las condiciones económicas y políticas y de estancamiento de los avances en materia de desarrollo, se hace evidente la necesidad de realizar ajustes que deben tenerse en cuenta en la configuración estratégica de la cartera.

Recomendación 1: El BMZ debería continuar con los temas cruciales establecidos y mantener la orientación temática de la cartera hacia la protección del clima y la biodiversidad. En este contexto, el BMZ y las OEs deben seguir apoyando la responsabilidad propia del Gobierno peruano en este ámbito y promover el desarrollo de capacidades y estructuras estatales para la continuación y la aplicación de las reformas en el Perú.

Conclusión: La CD alemana ha logrado contribuir a nivel nacional en todos los temas cruciales a la construcción y modernización de instituciones estatales, así como a apoyar reformas que están en consonancia con la agenda de desarrollo peruana y los objetivos de la CD alemana. Sin embargo, en el contexto del fuerte centralismo del Estado peruano, la aplicación efectiva de las reformas apoyadas por la CD alemana, especialmente a nivel subnacional, aún está pendiente en su mayor parte. Para garantizar la aplicación de las reformas y lograr avances en el desarrollo a nivel nacional, es fundamental promover un desarrollo territorial que tenga por objeto eliminar las desigualdades estructurales entre las regiones y reforzar la funcionalidad de las estructuras estatales a nivel subnacional.

Recomendación 2: El BMZ y las OEs deben garantizar, al definir los temas cruciales y los programas de CD, que dentro de la cartera se tengan debidamente en cuenta tanto las necesidades de desarrollo nacionales como las necesidades heterogéneas a nivel subnacional, y que se aborden de manera adecuada los obstáculos estructurales al desarrollo en las regiones. Para ello, en el futuro será necesario reforzar el apoyo de las estructuras estatales a nivel regional.

Conducción de cartera

Conclusión: La complementariedad interna, en su mayor parte positiva a lo largo del tiempo, de los temas tratados en la cartera, y la gran coherencia con los objetivos generales de la política de desarrollo han contribuido a fortalecer el perfil y a facilitar la consecución de los objetivos. Por el contrario, la fragmentación existente en algunos aspectos de los programas de CD, así como las deficiencias conceptuales en la definición de objetivos e indicadores a nivel de los programas, dificultaron una conducción orientada hacia los resultados, y requieren una mayor adaptación.

Recomendación 3.1: El BMZ debería garantizar que la coherencia interna y la orientación de la cartera con respecto a los objetivos estratégicos sigan estando garantizadas en el futuro. Para evitar la fragmentación, el BMZ debería seguir velando por que los proyectos individuales se integren en los temas cruciales existentes o, al menos, se ejecuten de forma complementaria a estos. Además, el BMZ, en consulta con las OEs, debería afinar el enfoque estratégico dentro de los distintos programas de CD y reducir el número de proyectos con respecto a 2022.

Recomendación 3.2: Para mejorar la conducción orientada hacia el impacto, el BMZ debería perfeccionar el diseño conceptual de la estrategia de país y los programas de CD, y exigir a las OEs que propongan objetivos e indicadores cuantificables.

Uso de instrumentos

Conclusión: Mediante el uso de diferentes instrumentos financieros y tipos de proyectos, así como la interconexión entre la CT y la CF, se lograron algunas sinergias. Sin embargo, no siempre se ha aprovechado todo el potencial en este sentido.

Recomendación 4: El BMZ debería seguir reforzando la complementariedad del uso de los instrumentos. En la medida de lo posible, los instrumentos de la CT y la CF deberían integrarse aún más para aprovechar el potencial de sinergias. Para garantizar esto, el BMZ debe asegurarse de que las sinergias buscadas en la planificación sean revisadas regularmente por los OEs en el marco del monitoreo del programa.

Cooperación con actores internos y externos

Conclusión: En el pasado, la CD oficial financiada por el BMZ ha recurrido principalmente a cooperaciones con otros actores de la CD en el marco de proyectos concretos para alcanzar conjuntamente objetivos de política de desarrollo. Además, gracias a la aplicación de programas de reforma sectorial, se pudieron agrupar los recursos de manera estratégica. En vista del deterioro de las condiciones económicas y políticas en el Perú, así como de la escasez de recursos financieros, es importante seguir ampliando en el futuro la cooperación estratégica con otros actores alemanes e internacionales de la CD. La asociación climática, la cooperación con Gran Bretaña y Noruega en el sector forestal o la iniciativa *Team Europe* para la transición circular (*Circular Transition*) ofrecen enfoques muy prometedores en este sentido.

Recomendación 5: En vista de los crecientes retos que se plantean en el Perú y de la escasez de recursos, el BMZ debería intensificar aún más la cooperación con otros actores de la CD a fin de agrupar los recursos empleados y aumentar así su eficiencia. Esto afecta tanto la cooperación con los ministerios federales alemanes que operan en Perú como la cooperación con otros donantes y socios potenciales de la economía privada y la sociedad civil.

Conclusiones y recomendaciones con respecto a temas cruciales y campos de acción específicos

Tema crucial «Protección de nuestras bases naturales de subsistencia» / campos de acción «Biodiversidad» y «Bosques»

Conclusión: En vista de la creciente presión sobre los recursos naturales, es conveniente prestar un apoyo a largo plazo a la protección de la biodiversidad y los bosques, con el fin de conservar los cambios logrados y evitar retrocesos. En este contexto, es importante garantizar que el Gobierno peruano asuma la responsabilidad que le corresponde en el futuro. La cooperación con otros donantes y actores del sector privado puede contribuir a aunar recursos y reforzar la efectividad y la sostenibilidad de las medidas. Para ello, es importante tener suficientemente en cuenta los intereses y necesidades de las diferentes partes interesadas y desarrollar soluciones para poder hacer frente a los conflictos de intereses existentes. Dichas partes interesadas incluyen comunidades locales, grupos vulnerables de la población, organizaciones gubernamentales y actores privados y de la sociedad civil.

Recomendación 6: El BMZ y las OEs deberían mantener el enfoque de financiación existente en los campos de acción "biodiversidad" y "bosque". Para garantizar la efectividad y la sostenibilidad de las medidas, además de la cooperación con el Gobierno peruano y las autoridades estatales en materias de medio ambiente y silvicultura, se deben identificar posibilidades de cooperación específicas con otros donantes, así como con actores del sector privado y de la sociedad civil. En el contexto de un aumento de los índices de pobreza, se deben tener más en cuenta las necesidades socioeconómicas y los derechos de los grupos de población locales y vulnerables.

Tema crucial «Clima y energía, transición justa» / Campo de acción «Desarrollo urbano sostenible»

Conclusión: El compromiso del BMZ con el tema crucial «Clima y energía» está muy fragmentado y requiere una mayor concentración. El programa de CD llevado a cabo en el tema crucial «Desarrollo urbano sostenible en tiempos de cambio climático» comprende una gran variedad de módulos que abarcan diferentes temas y que, en parte, se implementan de forma aislada entre sí. El sector del transporte, entre otros, ofrece un gran potencial para aprovechar la dinámica reformista, mientras que en el ámbito del suministro de agua potable y el saneamiento se plantean retos evidentes en materia de efectividad y sostenibilidad.

Recomendación 7: El BMZ debería concentrar más el contenido de su compromiso en el campo de acción «Desarrollo urbano sostenible» y reducir el número de proyectos dentro del programa de CD existente, con el fin de contrarrestar la fragmentación de la cartera y permitir una conducción estratégicamente orientada de la misma. Además, el BMZ debería asegurar la disponibilidad de información válida sobre los impactos logrados en los ámbitos del desarrollo urbano sostenible y bajo en emisiones de efecto invernadero.

Tema crucial «Paz y cohesión social» / Campo de acción «Buen gobierno»

Conclusión: El enfoque temático establecido por el programa de cooperación bilateral para la aproximación a los estándares de la OCDE para la prestación de servicios públicos (*Annäherung an OECD-Standards für die staatliche Leistungserbringung*) permite, por un lado, conectar con prioridades importantes del Gobierno peruano y, por otro, ofrece potenciales sinergias gracias a los puntos de intersección con el compromiso del BMZ en otros temas cruciales de la cartera. Además, existe potencial para fortalecer el desarrollo territorial y apoyar la implementación de reformas mediante la promoción de instituciones estatales en las regiones.

Recomendación 8: El BMZ y las OEs deben mantener el enfoque establecido en el campo de acción «Buen gobierno» para apoyar las reformas en el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE y, en particular, promover su aplicación a nivel subnacional. En este contexto, el BMZ y las OEs deben garantizar que el campo de acción se aplique en el futuro de manera acorde con la orientación estratégica de la cartera en materia de protección del clima y la biodiversidad, complementando los otros dos temas cruciales de la cartera.

Este es un extracto de la publicación del DEval «Evaluación de la cartera de país: Perú».
Descargue el informe completo aquí: *https://www.deval.org/en/evaluations/our-evaluations/developing-an-evaluation-format-for-country-portfolio-evaluations-cpes*