

PROGRAMA SECTORIAL DE TRANSPARENCIA Y REFORMA EN POLÍTICAS FISCAL, SOCIAL Y DE JUSTICIA

(PE-0212)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República del Perú	
Garante:	República del Perú	
Agencia ejecutora:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$250 millones
	Total:	US\$250 millones
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20 años
	Período de Gracia:	5 1/2 años
	Desembolso:	6 meses
	Tasa de Interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria
Objetivos:	En el corto plazo, el objetivo de esta operación es contar con el marco legal para introducir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la política fiscal, así como proteger el gasto social y de justicia en un contexto de equilibrio fiscal. En el mediano plazo, se busca contar con políticas públicas sustentadas en procesos participativos de la sociedad civil, que le aseguren su transparencia y rendición de cuentas, para mejorar la gobernabilidad en un contexto democrático.	
Descripción:	El diseño de esta operación incorpora dos factores. El primero es la existencia de una ventana de oportunidad dada por el contexto peruano del 2001 caracterizado por un proceso electoral que llevará al cambio de la administración ejecutiva y del Congreso a mediados del año, en el que el gobierno actual no participará. Éste ha hecho explícita su intención de sentar las bases para una transición ordenada del poder y de introducir mecanismos que hagan transparente la actuación del Estado. El segundo factor es que la reforma del Estado, necesaria para restaurar la credibilidad y gobernabilidad, es una meta de largo plazo que sobrepasa los	

alcances de una sola operación. Este préstamo de un solo tramo, es la primera operación de un programa de préstamos sectoriales por US\$500 millones para el 2001, que podrían ser complementados con otras operaciones a ser acordadas con las nuevas autoridades. Este formato tiene ventajas significativas, pues provee tanto al país como al Banco de la capacidad de adaptarse al cambio de administración y permite explotar la ventana de oportunidad que se presenta en esta etapa de transición política. Las condicionalidades contenidas en la matriz de políticas fueron totalmente cumplidas antes de la presentación de esta operación al Directorio Ejecutivo.

Para promover el cumplimiento de los objetivos vinculados a protección del gasto social y de justicia, se crearon los mecanismos que contribuirán a que la sociedad civil comience a ejercer control sobre estos gastos. Asimismo, a fin de asegurar la sostenibilidad de los objetivos de mediano plazo de esta operación, se ha previsto realizar un conjunto de estudios y actividades y establecer mecanismos de consulta con la sociedad civil. Dichas actividades se financiarán con un Fondo Especial que ha sido constituido mediante Decreto Supremo, especialmente para estos fines.

Las condicionalidades cumplidas por el gobierno que se describen a continuación, están orientadas a aumentar la transparencia y rendición de cuentas en:

Políticas e instituciones fiscales. Se cuenta con una base legal que garantiza el acceso ciudadano a información sobre las finanzas públicas para: i) reducir la asimetría de información entre gobernantes y gobernados; ii) limitar los espacios de discrecionalidad en que se presenta la corrupción; iii) mejorar la capacidad de la sociedad civil de participar en las decisiones de gobierno; y iv) fortalecer la gobernabilidad para alcanzar una democracia efectiva. La nueva base legal está dada por la promulgación de un Decreto de Urgencia conteniendo normas que permiten el acceso ciudadano a la información fiscal, que establecen la publicación de información detallada sobre las finanzas públicas por institución presupuestaria y extrapresupuestaria y un sistema interactivo de acceso a informaciones adicionales y de mayor transparencia al proceso presupuestario con la simplificación de la presentación de información, incluyendo el gasto tributario y riesgo fiscal entre otros. Finalmente, se amplió la cobertura institucional del control presupuestario que ejerce el MEF, introduciendo a los sectores de Defensa e Interior en el ciclo regular de la administración financiera pública.

Políticas e instituciones de combate a la pobreza y de protección social. Se han realizado acciones para: i) proteger los programas de combate y alivio a la pobreza de los recortes

presupuestales e introducir mecanismos que hagan responsables a las autoridades ante la sociedad civil por el cumplimiento de esta medida; ii) reducir las fallas de coordinación y mejorar la capacidad de reacción del Estado ante choques covariados como crisis económicas y desastres naturales, incluyendo la creación de mecanismos para el monitoreo y participación de la sociedad civil; y iii) sentar las bases para una reforma comprehensiva de la red de protección social del país.

Políticas e instituciones de la Justicia. Se han sentado las bases para: i) iniciar la institucionalización de un programa de anticorrupción y construcción de una ética pública; ii) reiniciar la reforma del Sistema de Administración de Justicia garantizando su autonomía y la participación de la sociedad civil; y iii) proteger el gasto en justicia de los recortes presupuestales.

Adicionalmente, el Gobierno ha cumplido dos condiciones especiales relacionadas con el equilibrio macroeconómico y la realización de las acciones subsecuentes para asegurar la sostenibilidad de los objetivos de mediano plazo de esta operación:

- a) Estabilidad Macroeconómica. Ha sido aprobado el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional por el Directorio Ejecutivo de dicha institución.
- b) Fondo Especial para las Acciones Subsecuentes. Ha sido promulgado el Decreto Supremo que autoriza la asignación de recursos para preparar las bases que faciliten el diseño de reformas futuras en las tres áreas del programa sectorial.

Estrategia del Banco en el país y sector:

La estrategia del Banco descrita en el documento de país (GN-1992-1) enfatiza la necesidad de una segunda generación de reformas, con particular énfasis en esfuerzos para reducir la pobreza y modernizar al Estado. Ambos permanecen como tópicos cruciales en la agenda política. Este proyecto refleja la respuesta del Banco a las circunstancias especiales en las que el país se encuentra. Esta operación está cimentada en proyectos en ejecución que sirvieron para apoyar al Perú en la primera generación de reformas, sentando las bases necesarias para una reforma comprehensiva del sector publico y del sistema de protección social.

Revisión ambiental:

En cuanto al impacto ambiental, la operación se concentró en acciones de política que no demandan ninguna medida relacionada a obras civiles u otras acciones que pudieran tener algún impacto ambiental directo. Asimismo, ésta fue revisada en la sesión del 9 de febrero de 2001 por el CESI.

Beneficios:

En el corto plazo, el principal beneficio del programa es haber iniciado la creación e implantación de procesos participativos, en diferentes puntos de la cadena de toma de decisiones públicas, en tres de las áreas consideradas más importantes para garantizar la sostenibilidad de las condiciones requeridas para el desarrollo. En esa medida, la introducción de mecanismos participativos y de medios para exigir el cumplimiento de los planes de gobierno, refuerzan las instituciones democráticas del país, mejorando sus niveles de gobernabilidad y por ende, situándolo en mejores condiciones para el desarrollo.

Complementariamente, las acciones subsecuentes cuya ejecución se inicia después de la aprobación de la operación por el Directorio, derivarán beneficios considerables en el mediano plazo. La nueva administración que asuma el poder el 28 de julio se encontrará en una posición privilegiada para encarar un proceso de reformas estructurales de mayor profundidad, al contar con un conjunto de diagnósticos y propuestas de fortalecimiento en los sectores fiscal, social, y de justicia.

Riesgos:

Dado que el presente préstamo sectorial es de un sólo tramo y que la totalidad de las condiciones estipuladas en la matriz de políticas han sido cumplidas, no existen riesgos que comprometan el logro de los objetivos de la operación ni el desembolso completo de los recursos.

Sin embargo, el diseño de la operación incorpora elementos que trascienden el desembolso del préstamo y el periodo de gobierno. La ejecución de las acciones subsecuentes en las áreas fiscal, social y de justicia descritas en el capítulo III, debe realizarse posteriormente al desembolso total de los recursos. Por tanto existe el riesgo que al no estar condicionadas a un desembolso y al ser financiadas, al menos en parte, por recursos presupuestarios, algunas de estas actividades no se realicen. Este riesgo es mitigado con la creación, por Decreto Supremo, del Fondo Especial para financiarlas, con objetivos específicos y con recursos suficientes, tal como se describe en el capítulo III, así como por la introducción de una evaluación de cumplimiento e impacto del Programa. Por otro lado, la Carta de Políticas presentada por el gobierno y publicada, hace explícito el compromiso de ejecutarlas.

De otro lado, la incorporación en la legislación de normas para mejorar el de acceso ciudadano a información fiscal mediante un instrumento que no requiere de discusión pública previa y búsqueda de consensos, como es el Decreto de Urgencia, podría afectar el arraigo de sus disposiciones en la sociedad, facilitando su modificación posterior. Sin embargo, muchas de las disposiciones contenidas en la norma tendrán vigencia legal y práctica cuando entre en funciones el nuevo Congreso, debido a

que desde el mes de marzo en 2001, se viene cumpliendo con la publicación de la información en la página Web del MEF y, tanto los principales candidatos presidenciales, como la mayoría de los grupos políticos que estarán representados en el legislativo, han promovido esta iniciativa durante la campaña electoral.

Asimismo, la presente operación, a pesar de ser autocontenida y con justificación propia, se sitúa en un marco de reformas de mediano plazo. La transparencia en las finanzas públicas, la protección de los sectores sociales más desprotegidos y el fortalecimiento del proceso de reforma de la administración de justicia, son sólo un primer paso que deberá ser acompañado por una reforma más profunda del Estado. De no llevarse a cabo esta siguiente generación de reformas, se podría comprometer la coherencia e integridad de las reformas del país en el largo plazo. A pesar que la coyuntura política hace difícil mitigar este riesgo, los estudios técnicos que forman parte de esta operación brindarán elementos de juicio para que las próximas autoridades conozcan las áreas de mayor debilidad en el Estado, además de propuestas concretas para fortalecerlas.

Condiciones contractuales especiales:

El contrato de préstamo incorporará las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas (Anexo I-1) e indicará que la Carta de Políticas (Apéndice I) es parte integral del préstamo.

Clasificación del sector social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco, contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Los programas de combate y alivio a la pobreza a ser protegidos bajo el programa, cumplen un rol fundamental en el sostenimiento de las condiciones de vida de la población socialmente excluida, incluyendo mujeres e indígenas en extrema pobreza.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna

Adquisiciones:

No aplica

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 1.1 La asistencia del Banco al Perú es indispensable en estos momentos dada la confluencia de circunstancias económicas y políticas. La transición pacífica y ordenada hacia un nuevo congreso y una nueva administración puede ser afectada por los problemas económicos de corto plazo que enfrenta el país. La comunidad multilateral ha respondido con un esfuerzo coordinado para apoyar al Gobierno de transición. Este apoyo incluye, en adición a esta operación, un programa *stand-by* del FMI de 12 meses y un programa de ajuste estructural en el sector social del Banco Mundial¹.
- 1.2 La operación propuesta aprovecha la ventana de oportunidad para adoptar medidas que mejoren sustancialmente la gobernabilidad, que se presenta por que tanto el Congreso como el Gobierno Interino han indicado su compromiso de llevar adelante una transición política pacífica y ordenada, manteniendo la estabilidad macroeconómica y, principalmente, se han comprometido a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones del país. La operación propuesta contempla medidas que constituirán una señal clara y significativa a la comunidad internacional y a los actores nacionales sobre el compromiso del país por fortalecer sus instituciones democráticas.
- 1.3 Este préstamo sectorial, es el primero de un programa que incluye dos operaciones, cada una por US\$250 millones, para el 2001. Esta operación apoyará al gobierno interino en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y simultáneamente mejorará la transparencia y la rendición de cuentas sobre los actos del Estado, para incrementar la gobernabilidad y proteger el gasto en programas críticos sociales y en justicia. Además, proveerá instrumentos que contribuyan a sentar las bases para las futuras reformas. Estas reformas serán apoyadas por la segunda operación propuesta para el segundo semestre del 2001.

B. Contexto socioeconómico

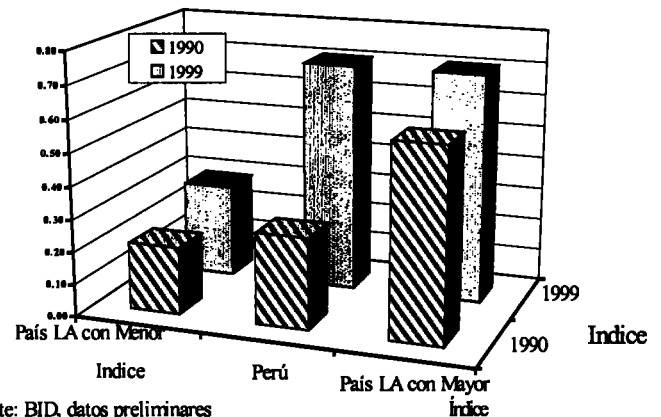
- 1.4 A principios de los noventa el Perú logró eliminar la hiperinflación y el terrorismo que flagelaron al país desde los últimos años de la década pasada y emprendió un fuerte programa de estabilización, acompañado por comprehensivas reformas estructurales, en un contexto de ajuste fiscal. La Constitución, aprobada por referéndum en el año 1993, consolidó las nuevas reglas de juego del país. La economía peruana, colapsada desde mediados de los años setenta, se recuperó. Tanto el crecimiento económico, el cual alcanzó un promedio de 4,2% por año, como la duplicación del gasto real social, contribuyeron a una reducción del porcentaje de pobres extremos durante la década de los noventa.

¹ El Banco Mundial preparó inicialmente un préstamo sectorial de dos tramos por US\$300 millones, que está siendo reformulado.

- 1.5 La profundidad, intensidad y velocidad de las reformas estructurales fue impresionante. Éstas abarcaron la liberalización de la balanza comercial y la de capitales del sistema financiero, el mercado de trabajo, e incluyeron un ambicioso programa de privatización y concesiones. Esto fue acompañado de cambios en el marco institucional para fortalecer el papel regulador del Estado, creándose incluso agencias especializadas. En una década el Perú pasó de ser uno de los países con la estructura legal e institucional menos favorable al desarrollo del mercado, a ser uno de los más favorables de América Latina (ver gráfica 1).

Gráfica 1

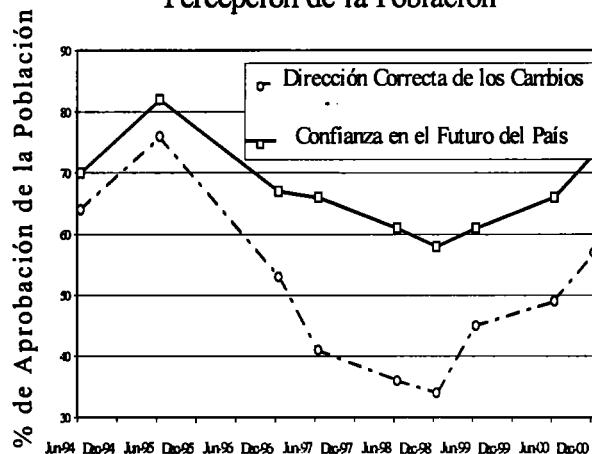
Indicador de Cambio Estructural



- 1.6 La economía respondió positivamente a la nueva estructura institucional. En general las reformas lograron sus objetivos intermedios: i) la economía se volvió más abierta, pero sin una diversificación importante de las exportaciones; ii) la inversión extranjera directa creció radicalmente; iii) la intermediación financiera se elevó sustancialmente, pero aumentó la dolarización de los pasivos y activos en el sistema financiero; y iv) el mercado de trabajo se flexibilizó con una disminución en la duración del empleo y un aumento de los contratos temporales. Sin embargo, con respecto a la década de del 80 la tasa de desempleo aumentó, los salarios reales decrecieron y la inequidad en la distribución del ingreso es mayor. Además la recuperación del crecimiento económico se debió tanto a un aumento de la inversión privada, como a uno en la productividad factorial

Gráfica 2

Percepción de la Población

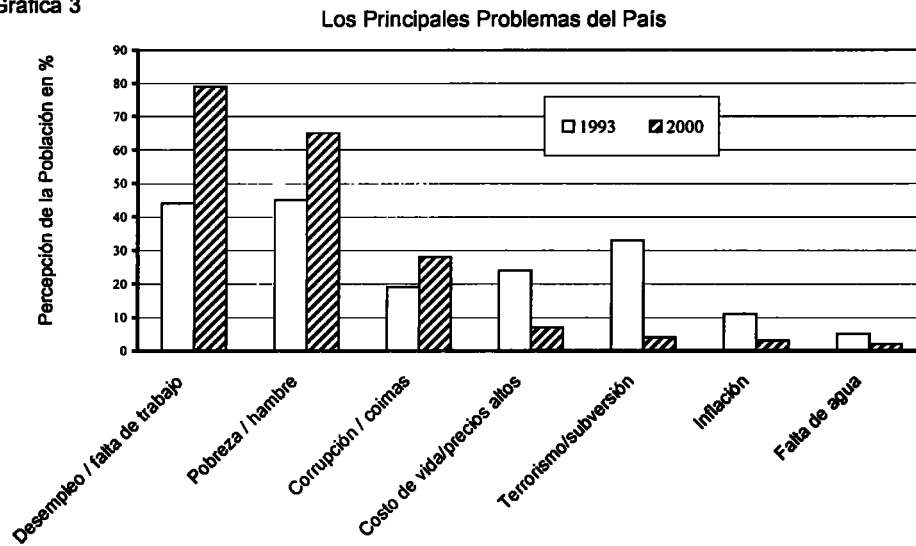


Fuente: Consultora Apoyo Opinión y Mercado S.A.

total². Las encuestas de opinión capturan el éxito de la política estructural. Mayoritariamente, la población considera que el país está en la dirección correcta (ver gráfica 2). Muchos de los problemas que enfrentaban los peruanos a inicios de los noventa han desaparecido como es el caso de la inflación, el costo de vida y el terrorismo (ver gráfica 3).

² El crecimiento promedio pasó de ser -0,8 entre 1980 y 1990 a 4,7 entre 1990 y 1998, de éste último, el 2% se debió a un aumento de capital y 2% al aumento en la productividad total.

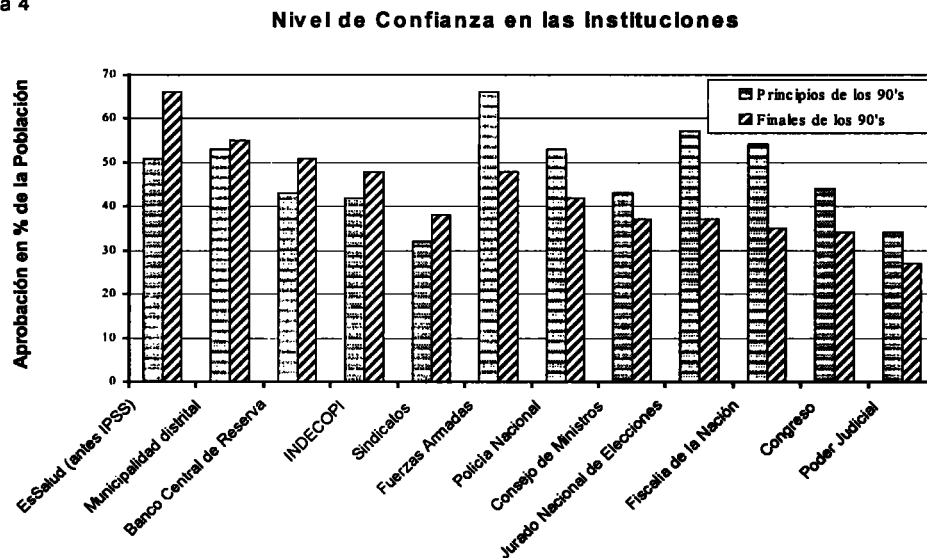
Gráfica 3



Fuente: Consultora Apoyo Opinión y Mercado S.A.

- 1.7 A pesar de los avances realizados aún permanecen problemas importantes en el país, que se reflejan en la preocupación de la población por temas como desempleo, pobreza y corrupción. Resolverlos implicará llevar a cabo un conjunto de acciones para fortalecer la institucionalidad del país, que van más allá de la continuación de las reformas de primera generación. Actualmente existe gran desconfianza de la población en instituciones públicas cruciales para el funcionamiento del sistema, tales como el Poder Judicial o los organismos de control (ver gráfica 4).

Gráfica 4



Fuente: Consultora Apoyo Opinión y Mercado S.A.

- 1.8 Ello se explica, en parte, por la necesidad de profundizar reformas vinculadas a la construcción de consensos entorno a las políticas. De hecho, en el contexto electoral actual, temas como la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente por el destino de los recursos del Estado, se han convertido en parte sustancial de la plataforma de los candidatos más representativos.

C. Contexto macroeconómico

- 1.9 Aunque el crecimiento económico se recuperó desde 1993, en un contexto de estabilidad macroeconómica, desde 1997 éste muestra una reducción y la situación fiscal viene empeorando. Eso se debió a la influencia de choques exógenos como El Niño, la crisis asiática y su impacto en los términos de intercambio, y la crisis rusa. Recientemente la situación ha empeorado por la incertidumbre política y la remoción del gobierno anterior.

Cuadro N° 1
Situación Macroeconómica 1999–2001 *

		1999	2000	2001
<i>Crecimiento del PBI</i>	%	1,4	3,6	2.0 – 3.0
<i>Crecimiento de la inversión</i>				
<i>bruta interna privada</i>	%	-16.3	-1.1	2,7
<i>Inflación</i>	%	3,7	3,7	2.5–3.5
<i>Déficit fiscal</i>	% del PBI	-3.0	-3.0	-1.5
<i>Gasto primario</i>	% del PBI	15,7	15,2	13,9
<i>Requerimientos de endeudamiento</i>	Millones de dólares			
<i>Bruto</i>		2.409	2.294	1.800
<i>Cuenta corriente</i>	% del PBI	-3.5	-3.0	-2.4
<i>Variación de reservas</i>				
<i>internacionales netas</i>	Millones de dólares	-780	-223	265
<i>Tipo de cambio</i>	Soles por dólar	3,38	3,49	3,58
Memorándum				
<i>Gasto primario</i>	Millones de dólares	8.194	8.240	7.786
<i>Gasto social</i>	Millones de dólares	4.475	4.345	4.777
<i>Gasto en programas focalizados</i>				
<i>de combate y alivio a la pobreza</i>	Millones de dólares	882	718	670
<i>Gasto en justicia</i>	Millones de dólares	201	201	187
<i>Gasto protegido</i>	Millones de dólares			802
<i>En programas sociales</i>	Millones de dólares			483
<i>En justicia</i>	Millones de dólares			51
<i>Otros</i>	Millones de dólares			267
<i>Gasto en defensa</i>	Millones de dólares	2.946	1.542	1.299
<i>PBI</i>	Millones de dólares	52.028	54.074	55.935

* 2001, programado.

- 1.10 Los desafíos de corto plazo en materia macroeconómica son sostener la disciplina fiscal en el periodo de elecciones, cumplir con las obligaciones de la deuda y mantener manejables las cuentas externas. En el mediano plazo, la estrategia incluye la recuperación del crecimiento económico en un contexto de estabilidad macroeconómica. Para el año 2001 la política macroeconómica se basa en tres pilares. El primero es la reducción del déficit fiscal a 1,5% del PBI regresando a los márgenes establecidos en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Para alcanzar este objetivo, el gobierno ya ha reducido significativamente los gastos, estimando su disminución en 5% en términos reales (1,4% del PBI Asimismo, el gobierno se ha comprometido a mantener un estricto control sobre nuevas exoneraciones y otras medidas fiscales que puedan reducir la recaudación fiscal. El segundo pilar es el sostenimiento de una política monetaria consistente con la meta de reducir la inflación al nivel internacional, imponiendo límites al crecimiento de la base monetaria en un contexto de tipo de cambio flotante. El tercero es el cumplimiento de las obligaciones provenientes de la deuda comprometida. Los requerimientos financieros brutos del sector público no financiero (déficit fiscal de US\$900 millones mas amortización de la deuda) se estiman en US\$1.800, los que se financiarán con desembolsos por proyectos, estimados en unos US\$500 millones, endeudamiento externo por US\$ 975 millones e ingresos por privatizaciones y otras fuentes por US\$325 millones.
- 1.11 Se espera que estas acciones de política macroeconómica contribuyan a lograr un crecimiento entre 2% y 3% para el presente año y a reducir el nivel de inflación a 3% ó 4%. El crecimiento de la producción en el presente año estará liderado por el crecimiento en las exportaciones lo que, conjuntamente con una demanda interna todavía deprimida, hará que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se reduzca aún más en el 2001. Con ello, se espera que las reservas internacionales netas del Banco Central se incrementen.

D. Medidas recientes

- 1.12 En el frente político, con los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA), el país ha alcanzado consenso en un número de áreas claves para facilitar una transición ordenada del poder. Medidas recientes –cambios legales y constitucionales aprobados e implementados– permiten tanto una mejora del proceso electoral, como la recuperación de la autonomía del sistema judicial. La presencia de un gobierno interino en el poder que no participará en las elecciones, representa un cambio importante frente a los últimos quince años, en la coyuntura pre-electoral del Perú. Las nuevas elecciones para Presidente, Vicepresidentes y Congresistas fueron realizadas el 8 de abril del 2001 y la segunda vuelta electoral se llevará a cabo en la primera quincena de junio. La instalación de la nueva administración se dará el 28 de julio del año 2001. En el plano económico se han dado pasos para corregir la crisis a través de la promulgación de una Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público para el Año Fiscal 2001, en febrero de 2001.

E. Transparencia y rendición de cuentas

- 1.13 Los recientes acontecimientos políticos en el Perú han puesto en la palestra discusiones que hasta hoy no estaban presentes como los efectos de la falta de institucionalidad para el desarrollo económico, apareciendo en las encuestas sobre principales problemas del país temas como la falta de democracia. Simultáneamente, la población reconoce avances importantes en materia social, puesto que temas como educación, salud y saneamiento reducen sustancialmente su presencia en el orden de prioridades de la población, pese a que la preocupación por el desempleo y la pobreza crecen notablemente.

1. Políticas e instituciones fiscales

- 1.14 A principios de los años noventa el Perú implantó una serie de reformas dirigidas a establecer el equilibrio fiscal. Las reformas incluyeron una reforma del sistema impositivo, la modernización de las administraciones tributaria y aduanera, así como privatizaciones. Además se normalizaron las relaciones con los acreedores internacionales. Todo ello permitió sanear las finanzas públicas. Sin embargo, el balance fiscal viene deteriorándose desde 1998, llegando a un déficit global de cerca del 3% del PIB en 1999 y 2000.
- 1.15 En diciembre del año 1999, para contar con normas que controlen los agregados fiscales, se promulgó la Ley de Prudencia y Transparencia. Ésta establece límites cuantitativos al déficit fiscal, al incremento anual del gasto y al endeudamiento público a mediano plazo, además de crear un fondo de estabilización fiscal y un sistema de aprobación presupuestaria de dos fases en un marco financiero plurianual. Sin embargo, en el primer año de vigencia se incumplió el límite de déficit, debido a que el mecanismo de control de cumplimiento de la Ley está basado en el principio de reputación y no en sanciones explícitas. Para que este principio sea efectivo, debe existir una cultura de información y para crear ésta se necesita de mecanismos de difusión pública de información fiscal. A pesar que durante el año 2000 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) inició la publicación de ciertos datos en su Website, es necesario dar un carácter permanente a la diseminación de la información mínima para que la ciudadanía pueda hacer seguimiento a los agregados fiscales.
- 1.16 La dificultad de enfrentar los desequilibrios fiscales en forma sostenible se debe también a deficiencias estructurales en la administración pública y a la ausencia de políticas adecuadas de endeudamiento y administración del gasto público; así como a la falta de mecanismos que promuevan la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad civil. Las normas de administración financiera provienen casi exclusivamente de las leyes anuales de presupuesto. La ausencia de un cuerpo normativo estable y comprehensivo dificulta la ejecución eficaz y eficiente de los programas de gasto del gobierno y su exigibilidad por parte de los ciudadanos. La demanda de transparencia proveniente de la sociedad civil se refleja en la existencia de tres proyectos de Ley sobre transparencia en el Congreso Nacional; sin embargo, la amplitud de la cobertura de estos proyectos, que abarcan a todo el sector público, más la inexistencia de información que permita el diseño de

mecanismos aplicables a la complejidad y diversidad de tareas de Estado, las hacen de tratamiento complejo y controversial.

- 1.17 Si bien el país ha tenido grandes avances en materia de sistemas de administración financiera, todavía queda mucho por hacer para que la normativa de las finanzas públicas y los mecanismos formales de disseminación de información sobre la ejecución del presupuesto sean los adecuados para incentivar una política de rendición de cuentas. La publicidad de datos detallados sobre ejecución presupuestal así como información sobre todo el ciclo de compras y contrataciones, abrirían la posibilidad que la ciudadanía evalúe el cumplimiento de las políticas de gobierno reflejadas en la Ley Anual de Presupuesto. Aunque el país cuenta con una Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado que ordena la publicación de ciertos datos del proceso, éstos deberían ser complementados por información derivada de la ejecución presupuestal.
- 1.18 Otra de las debilidades que es preciso atacar es la disponibilidad de información sobre flujos y *stocks* de la deuda pública para permitir el análisis independiente de la sostenibilidad de la política fiscal. Una política de endeudamiento prudente y sostenida enviaría las señales adecuadas al mercado de capitales para mantener el menor costo y riesgo posible en el portafolio de pasivos. A pesar que en la actualidad la cartera de préstamos del sector público está basada principalmente en créditos multilaterales y bilaterales, una política de transparencia en cuanto al endeudamiento público facilitaría el acceso del país a mercados internacionales de capital en condiciones favorables.
- 1.19 Una de las razones por las cuales es factible atacar en este momento el problema de la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito fiscal es porque el país, con el apoyo del Banco, ha realizado muchos esfuerzos por contar con dicha información. Hoy están en proceso de consolidar la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), mediante el cual las entidades públicas realizan sus transacciones de presupuesto, tesorería, y contabilidad en forma integral. El SIAF pronto contará con información de adquisiciones y contrataciones así como sobre planillas. Éste será, entonces, la base principal para extraer la mayor parte de los datos que requiere un sistema de disseminación de información fiscal al público. En el ámbito de las empresas y fondos del Estado, el MEF a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) ha logrado importantes avances en sólo tres años y hoy cuenta con información similar detallada e indicadores de gestión de éstas entidades. A principios del 2001 el reto era incorporar al sistema los sectores de Defensa e Interior. Una vez funcione el sistema de contabilidad del sector público a nivel de cada entidad se favorecerá la extensión de transparencia de los agregados macroeconómicos fiscales a niveles más desagregados.
- 1.20 La ley de Prudencia y Transparencia de 1999, que fue una condicionalidad de la operación 1235/OC-PE, estaba dirigida a tener un marco legal caracterizado por reglas cuantitativas en un contexto presupuestario multianual y de transparencia en el desempeño de los agregados fiscales. Con esa norma se obtuvo una estructura legal dirigida a la prudencia macrofiscal y su rendición de cuentas. Sin embargo, se mantenía una asimetría de información entre el Gobierno y la sociedad, esta

información es necesaria para la participación plena de la sociedad en la discusión sobre la eficacia, eficiencia y equidad de la hacienda pública.

- 1.21 La norma de Acceso Ciudadano a la Información Fiscal que es condición de esta operación reduce tal asimetría y está dirigida a la transparencia fiscal a nivel desagregado. Esta exige la publicación trimestral de información de ingreso, gasto (por nivel de programa y proyecto), financiamiento (por fuente e instrumento) y deuda (por fuente e instrumento) a nivel institucional tanto presupuestaria como extrapresupuestaria. Además, se introduce la necesidad de publicar en forma anual el gasto tributario y riesgos fiscales, y en forma continua el proceso de compras del gobierno central. Adicionalmente, se crea un sistema en el cual la sociedad tiene el derecho de información fiscal no publicada. Con estas dos leyes, Perú tendrá una estructura legal que incluye la mayoría de las recomendaciones del Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), cumpliendo así con los cuatro principios generales de la transparencia fiscal: i) clara definición de funciones y responsabilidades; ii) acceso del público a la información; iii) transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto; y iv) evaluación independiente que de garantías de integridad³. De esta manera, Perú se ubicará como país líder en la región en cumplir con el Código de Transparencia Fiscal del FMI y con estándares similares a los vigentes en países desarrollados.
- 1.22 En la misma línea de transparencia, otro importante elemento para que la política tributaria sea aceptable, es que los mecanismos de control sean efectivos y neutros, es decir que no puedan ser utilizados discrecionalmente. Esta discrecionalidad se hace evidente en dos frentes. En primer lugar, los miembros del Tribunal Fiscal –la instancia de apelación administrativa en asuntos relativos a los impuestos internos nacionales y municipales, así como aranceles aduaneros–, son designados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo y en la práctica por decisión del Ministro de Economía y Finanzas, lo cual no garantiza su capacidad y neutralidad política. En segundo lugar, los importantes avances que ha logrado la administración tributaria en los últimos años se ven empañados por la focalización discrecional de las auditorías tributarias. El alto nivel de evasión, sobre todo en el componente no salarial del impuesto sobre la renta, debe contrarrestarse con una política de fiscalización que incorpore criterios técnicos y objetivos de direccionamiento de las auditorías para reducir el incumplimiento tributario.

2. Políticas e instituciones de combate a la pobreza y la protección social

- 1.23 Durante la década del noventa el Perú logró importantes avances en la lucha contra la pobreza extrema, sin embargo los logros en cuanto a pobreza moderada⁴ fueron revertidos con la crisis del año 1999. Mientras que la primera descendió de 24% a 15% en una década, la pobreza moderada lo hizo de 55% a 51% en 1997, pero volvió a elevarse a 54% en el año 2000. Los avances en la reducción de la incidencia de la pobreza extrema se atribuyen principalmente al incremento del gasto social real y a la introducción de programas focalizados para su alivio y

³ Este código propone buenas prácticas que corresponden a cada uno de sus cuatro principios generales. Ver Manual de Transparencia Fiscal, FMI; www.imf.org. Una evaluación de cumplimiento del Código usando el cuestionario del FMI se encuentra en los archivos técnicos del proyecto.

⁴ Se considera población en situación de pobreza moderada a aquella cuyos ingresos equivalen a hasta dos veces el ingreso percibido por quienes están en la línea definida como pobreza extrema.

combate. Pese a ello, las altas tasas de pobreza extrema que persisten en el país y el reciente aumento de la pobreza moderada, son indicativos que los programas implementados durante la última década no han logrado ni romper el círculo vicioso de “pobreza extrema-exclusión-pobreza extrema”, ni proteger efectivamente a la población frente a las crisis económicas.

- 1.24 El gasto social en el Perú, no obstante que casi se duplicó durante los noventa, aún permanece por debajo del promedio latinoamericano y sigue siendo altamente pro-cíclico, con un coeficiente de variación mayor al de la tasa de crecimiento del producto. El gobierno interino, ha tomado una serie de medidas en un esfuerzo por incrementar la transparencia y el impacto del gasto social: i) ha reasignado el 0,3% del PBI, destinado originalmente a gastos de defensa e interior, hacia el sector social; ii) ha hecho público el análisis de eficiencia del gasto social y en el caso del sector salud, la información correspondiente a efectividad; y iii) está buscando la creación de consensos a nivel nacional y subnacional sobre las políticas de alivio y combate a la pobreza mediante la recientemente constituida mesa de concertación, así como con consultas entre el gobierno y la sociedad civil, incluyendo grupos socialmente excluidos.
- 1.25 La sostenibilidad de estos esfuerzos requiere ser apoyada mediante la creación de mecanismos institucionales que reduzcan la improvisación en la toma de esas decisiones, dado que se trata de inversión de mediano y largo plazo. Durante 1998-99 el gobierno desarrolló una lista de programas sociales protegidos con la intención de reducir la pro-ciclicidad del gasto social. Sin embargo, como sucedió en el caso de los mecanismos desarrollados para promover la prudencia fiscal y la transparencia, dicha lista no fue adoptada formalmente ni existieron los mecanismos para demandarlo.
- 1.26 Esto se explica principalmente por dos factores: i) el proceso de toma de decisiones en el presupuesto, planeamiento y programación en los sectores sociales, es altamente centralizado, no hay evaluación y existe descoordinación entre programas y entidades ejecutoras que son autónomas, lo cual genera superposición de beneficiarios, con el consecuente desperdicio de recursos que podrían ser redirigidos a grupos en pobreza extrema no atendidos⁵; y ii) la información presupuestal, de ejecución y de efectividad de los programas sociales no es pública ni de fácil acceso. La combinación de ambos factores ha resultado en una excesiva discrecionalidad en el manejo presupuestario lo cual provoca que, como sucedió durante la desaceleración de los años 1998-1999, programas sociales prioritarios puedan ser recortados sin estricto criterio técnico. Frente a ello, ni las entidades y menos el ciudadano, tienen la posibilidad de objetar la decisión ya que no existe ningún mecanismo que, primero, la haga explícita, y segundo, permita el control social sobre este gasto. Como resultado, la confianza ciudadana en la efectividad del gasto público social se ha deteriorado.
- 1.27 La necesidad de fortalecer las bases institucionales en los principales programas sociales, combinada con el limitado acceso a información básica sobre los mismos,

⁵ La administración anterior activó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con el fin de mejorar los mecanismos de coordinación entre los ministerios, desgraciadamente la comisión no se reúne desde hace más de dos años, dado que no cuenta ni con la iniciativa ni con el apoyo técnico necesario para cumplir sus funciones.

además de hacerlos más vulnerables a manipulación, no genera incentivos para mejorar su calidad. Un análisis detallado de quién gasta, en qué se gasta, quién se beneficia, y cuáles son los impactos sobre el bienestar de los beneficiarios, así como la diseminación de esta información, son cruciales para ejecutar una reforma en la política social que asegure una mejora permanente del desempeño del gasto social en el país.

- 1.28 El gobierno peruano, con el apoyo del Banco, ha elaborado una agenda de las principales acciones que se requiere realizar en política social para sentar las bases de la reforma en el sector. Estas acciones están presentadas en un Plan de Trabajo para apoyar a la Secretaría Técnica del CIAS –entidad encargada de la planificación y coordinación de la política social en el país– durante el 2001, elaborado por el Viceministerio de Economía. El Plan incluye actividades en las áreas de: i) coordinación y racionalización de los programas sociales; ii) mejora del sistema de seguimiento y evaluación del gasto social a través de indicadores de desempeño; iii) mejora de los procesos de focalización de los programas sociales; iv) planificación de evaluaciones de impacto y costo–efectividad de los programas sociales; y v) mejora del sistema de protección social.
- 1.29 De otro lado, país no cuenta con instrumentos de protección social adecuados frente a choques covariantes como crisis económicas y desastres naturales. Como se vio anteriormente la reciente crisis de los años 1998–1999 tuvo efectos negativos considerables en la pobreza extrema, y como sus efectos no sólo son de corto plazo, la falta de protección frente a ella puede llevar a severas reducciones en la inversión en capital humano, físico y financiero por parte de los pobres. Esto conllevaría a un deterioro de su capacidad para salir de la pobreza en el futuro y de la capacidad de crecimiento de la economía en su conjunto. Como prevención durante el año 1998 se diseñó un plan de contingencia social frente a crisis económicas, el cual no ha sido implementado⁶. Pese a ello, durante la última crisis el gobierno logró proteger satisfactoriamente a la población cercana a la línea de pobreza extrema⁷, pero aquélla cercana a la línea de pobreza moderada aún es muy vulnerable⁸.
- 1.30 Con el objetivo de mejorar la red de contingencia para la protección social el gobierno ha realizado algunos avances, entre los que está la elaboración de un Plan de Contingencia preliminar para la expansión de la protección social bajo situaciones de contracción económica y/o desastres naturales. Este Plan incluye criterios de inicio y término, así como un plan operativo y financiero que permita asegurar la disponibilidad oportuna de recursos, apuntando a estabilizar el nivel de ingreso y la prestación de servicios sociales básicos a los sectores vulnerables. Además se ha elaborado un esquema de trabajo para la mejora del Plan de Contingencia que incorporará los resultados de un estudio de vulnerabilidad a ser desarrollado en los próximos meses. El Plan de Contingencia incluye, entre otros:

⁶ Los graves efectos de la reciente crisis sobre la pobreza moderada y sobre los indicadores nutricionales, que en la sierra urbana señalan un incremento de la tasa de desnutrición crónica de 14,7% en 1997 a 24,3% en el 2001 con un patrón similar para la costa rural, indican que es urgente mejorar los mecanismos de protección social en el país.

⁷ La elasticidad de la pobreza extrema con respecto a la tasa de crecimiento del PBI per cápita entre 1997 y 2000 es –2,43%.

⁸ La elasticidad de la pobreza moderada con respecto a la tasa de crecimiento del PBI per capita entre 1997 y 2000 es –24,0%.

i) sistemas de identificación de población afectada por contracciones económicas y desastres naturales; ii) mejora de los indicadores de alerta temprana para la activación del plan; y iii) identificación de los déficits de cobertura potencial del plan, así como nuevos instrumentos para proteger mejor a la población afectada.

3. Políticas e instituciones de justicia

- 1.31 La debilidad de las entidades previstas en el marco institucional de un país para solucionar los conflictos económicos y sociales, así como para proteger los derechos de los particulares tiene incidencia en el desarrollo de su economía, puesto que originan un peligroso espacio para las soluciones individuales, como sugieren recientes encuestas realizadas por el Banco Mundial⁹ en más de 58 países. De acuerdo con ellas, los países donde la confianza en el sistema de justicia y en las instituciones políticas y públicas es menor, tienen limitada capacidad de crecimiento, el aparato público tiene tendencia a crecer, la composición y productividad del gasto público se distorsiona en favor de los monumentales proyectos de inversión, en desmedro de la inversión en servicios básicos como salud y educación, e incluso afecta la capacidad de captación y consecuente redistribución de los impuestos, profundizando la inequidad y la pobreza.
- 1.32 Frente a ello no sólo es importante la existencia de un marco regulatorio y de solución de conflictos claro, sino y sobretudo, la existencia de la capacidad de hacer cumplir dichas regulaciones y la confianza en las instituciones que tienen esa tarea. Asimismo, el grado de interacción que existe entre las diversas entidades que se relacionan para la prestación de justicia, hace imprescindible que los esfuerzos por mejorar su calidad y cobertura deban partir de una base de coordinación que en la actualidad no existe en el Perú. Sin ella, los avances de las reformas serán menores y los impactos inter-institucionales podrían ser hasta negativos.
- 1.33 El Sistema de Administración de Justicia peruano ha sido objeto de sucesivos esfuerzos de reforma. El mas reciente se inició a comienzos de los noventa cuando la falta de legitimidad judicial y la incompetencia proporcionaron el marco para el cierre temporal de la judicatura y el anuncio de un despido masivo de jueces y fiscales. La nueva Constitución de 1993 propuso pasos hacia la reforma del Sistema que incluyó disposiciones como: i) la reinstalación del Tribunal Constitucional y la ampliación del poder del Consejo Nacional de la Magistratura para seleccionar, promover y sancionar a los jueces; ii) la elección directa de los jueces de la paz y de primera instancia; y iii) la creación de la Defensoría del Pueblo (*ombudsman*) para derechos humanos. En 1995 se dieron “normas de emergencia” para la modernización administrativa del Sistema y la solución de problemas concretos como la acumulación de expedientes.
- 1.34 El proceso institucional de la reforma, fue encargado a un grupo de no-juristas institucionalizado en sendas Comisiones Ejecutivas para el Poder Judicial y el Ministerio Público y paulatinamente se incrementaron sus facultades para administrar la judicatura, bajo el paraguas de ser necesarias para llevar adelante la reforma administrativa. Los programas de reforma adoptados, al prever tiempos

⁹ Business Environment and Enterprise Performance Survey, (BEEPS), 1999.

poco realistas, tampoco incluyeron la consulta y la participación eficaz de la sociedad judicial y civil, la cual no se constituyó en parte del proceso. Para reducir la natural resistencia de la magistratura a la imposición de cambios, se precarizó la situación laboral de la magistratura mediante el incremento de la temporalidad y la suplencia en la planilla¹⁰.

- 1.35 Con respecto a los aspectos políticos de la reforma, la debilidad institucional producto de lo antes descrito, abrió espacio para la interferencia política, que paulatinamente comprometió la autonomía del sector, a través de leyes tramitadas ante el Congreso principalmente en los dos últimos años de la década pasada. Para el final de los noventa la reforma vacilaba, el financiamiento se reducía, los presupuestos especiales para los programas experimentales se cortaron y muchas de las medidas diseñadas, fueron dejadas en suspenso. Después de diez años de reforma, no se había mejorado la credibilidad del Sistema y la percepción ciudadana respecto de la justicia apenas había cambiado.
- 1.36 En el último trimestre de 2000, se emitieron un conjunto de normas destinadas a desmontar los mecanismos de interferencia en el Sistema de Administración de Justicia¹¹ y se comenzó a sentar las bases institucionales que posibiliten un nuevo proceso de reforma, sustentada en mecanismos que incrementen la transparencia y la responsabilidad. Existe consenso en señalar que para que la nueva reforma de la Administración de Justicia tenga impacto visible e importante, y sobre todo sea sostenible, el proceso por el cual ésta se diseñe e implemente debe ser transparente, incluir mecanismos de rendición de cuenta y de coordinación interinstitucional, así como reinstalar el diálogo con la sociedad civil y el sector privado mediante la implantación de mecanismos de consulta. Lo mismo es aplicable a la reforma de las entidades del Poder Ejecutivo, para las que será necesario replantear los esquemas y balances de poder a fin de hacerlas responsables por sus resultados ante el ciudadano.

F. Estrategia del Banco en el sector

- 1.37 La estrategia del Banco descrita en el documento de país (GN-1992-1) enfatiza la necesidad de una segunda generación de reformas, con particular énfasis en esfuerzos para reducir la pobreza y modernizar al Estado. Ambos permanecen como tópicos cruciales en la agenda política. La cartera de préstamos existentes es reflejo del apoyo del Banco a la primera generación de reformas para mejorar la asignación de recursos de la economía e incrementar la inversión privada. Este proyecto refleja la respuesta del Banco a las circunstancias especiales en las que el

¹⁰ Hasta la fecha, solamente alrededor de un cuarto del conjunto de jueces y fiscales son titulares, es decir, funcionarios seleccionados para sus posiciones mediante un proceso de selección público, sujeto a reglas que garanticen transparencia y acceso por mérito.

¹¹ Se desactivaron a las Comisiones Ejecutivas sustituyéndolas por Consejos Transitorios conformados por miembros de la judicatura y la sociedad civil con funciones hasta que se emitan las normas y se establezcan los mecanismos de gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público. Se prevé que el nuevo marco institucional estará aprobado antes de julio. Asimismo, al Consejo Nacional de la Magistratura se le devolvieron las potestades para seleccionar y fiscalizar a los jueces y fiscales. Se eliminó la homologación de salarios y derechos entre magistrados transitorios y titulares. Finalmente, se redujo a dos meses el tiempo de preparación para la postulación a la carrera judicial, a fin de incrementar la oferta de postulantes.

país se encuentra y se sustenta en proyectos en ejecución, sentando las bases necesarias para una reforma comprehensiva del sector publico y del sistema de protección social.

1. Programas del Banco en política e instituciones fiscales

- 1.38 En el área de modernización del sector publico fiscal las operaciones del Banco se han orientado a reforzar instituciones especificas –Ministerio de Economía y Finanzas en su rol de gerenciar la reforma estructural y la hacienda pública a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)– o agencias especializadas –la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)–. En general, las operaciones proveen soluciones pragmáticas claras a los objetivos específicos identificados. En adición, en 1996, el Banco aprobó un préstamo de inversión sectorial (985/OC-PE) cuya matriz de políticas contempló condicionalidades vinculadas al proceso de privatización y concesión. Sin embargo, algunas condicionalidades del último tramo de la matriz están pendientes de cumplimiento. En el mismo año se trató de impulsar la segunda generación de reformas, ésta vez a través de un programa de modernización de la administración pública que sirviera para institucionalizar los avances de la reforma económica. Este esfuerzo se frustró puesto que el gobierno decidió no tomar el compromiso.
- 1.39 Un nuevo esfuerzo en ese sentido fue la operación sectorial aprobada en el 2000 (Reforma de las Finanzas Publicas, 1235/OC-PE) que constituyó un retorno innovativo a la agenda de modernización. El préstamo ya ha sido desembolsado y se centró en la utilización de la reforma presupuestaria y fiscal (incluyendo contratos de desempeño) para alcanzar cambios institucionales. Esa operación, además evitó ligar la reforma con políticas de ajuste fiscal, se circunscribió a mejorar las actividades del sector economía y a hacerlo con las demás agencias del Estado, en lo que es el ámbito de influencia del MEF.

2. Programas del Banco en política e instituciones sociales

- 1.40 En el área de pobreza y mejora de la eficiencia del gasto social, existen varias operaciones que contribuyen a sentar las bases para este programa. FONCODES, el cual financia pequeños proyectos de inversión social en comunidades pobres excluidas en el sector rural y el de Wawa Wasi, que financia guarderías comunitarias y programas alimentarios a los hijos de familias pobres, son componentes esenciales de una estrategia de combate y alivio de la pobreza. Con respecto a las reformas para incrementar la eficiencia y efectividad del gasto social existen dos operaciones (1237/OC-PE y 1208/OC-PE), recién aprobados en los sectores educación y salud apuntan a focalizar subsidios hacia las mujeres y niños más pobres y excluidos y sentar las bases para reformas futuras más contundentes. El préstamo propuesto construye sobre la base de estas operaciones y provee los diagnósticos y propuestas adicionales necesarias para una reforma comprehensiva y duradera de los sectores sociales.

3. Programas del Banco en política e instituciones de justicia

- 1.41 En el sector justicia, existe una operación dirigida a la mejora del acceso a justicia básica por medio de la creación de módulos básicos de justicia en áreas pobres y excluidas, las cuales se caracterizan por una larga congestión judicial y una proporción muy reducida de jueces por habitante. Este proyecto ha sido clasificado como no satisfactorio esencialmente por las fallas de coordinación entre el Ministerio Público y el Poder Judicial, así como la falta de recursos del Ministerio de Justicia para atender sus compromisos, por no haber sido considerados prioritarios en el presupuesto. Como uno de sus objetivos, el programa propuesto busca solucionar los problemas de coordinación entre los principales actores del sector justicia. Una operación financiada por el FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) ejecutado entre 1994–1996, apoyó la creación de sistemas y centros de arbitraje y conciliación en entidades de los sectores privado y público del país.

G. Estrategia del programa

- 1.42 Para consolidar y expandir los beneficios de los programas antes mencionados es necesario incrementar la coordinación intra e intersectorial, introducir mecanismos que aumentan la transparencia e instrumentos apropiados para la rendición de cuentas y aumentar la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma. Esta operación busca sentar las bases para las reformas de segunda generación, principalmente en el área de gobernabilidad, en el entendido que la transformación de las instituciones es un proceso social participativo de largo plazo.
- 1.43 La estrategia operacional del Banco reconoce que la reforma del sector público, necesaria para restaurar la credibilidad y gobernabilidad, es una meta de largo plazo que sobrepasa los alcances de una sola operación. Esto es especialmente relevante en el contexto peruano del 2001 caracterizado por un cambio en la administración y en el Congreso a mediados del año. Esta operación, un préstamo de un solo tramo, es la primera de un programa de préstamos sectoriales por US\$500 millones para el 2001. Este formato tiene ventajas significativas. Provee tanto al país como al Banco de la capacidad de adaptarse al cambio de administración y permite explotar la ventana de oportunidad que se presenta en esta etapa de transición política.
- 1.44 La estrategia política del gobierno está dominada en el muy corto plazo por el objetivo de asegurar una elecciones generales ordenadas y una adecuada transición del poder a la nueva administración y al nuevo Congreso. El cumplimiento de este objetivo se sustentará en tres acciones estratégicas: primero, la promoción de la gobernabilidad, segundo, la necesidad de evitar un deterioro insostenible del desempeño macroeconómico y fiscal del país y tercero, la necesidad de sentar las bases para las reformas futuras. En términos de gestión administrativa, el gobierno de transición se ha propuesto sentar las bases para un manejo más transparente y participativo de la hacienda pública, asegurar protección a los sectores más desfavorecidos y fortalecer institucionalmente la administración de justicia mediante los instrumentos técnicos introducidos por este sectorial.
- 1.45 Además, para sentar las bases de las reformas futuras, el gobierno como parte de esta operación ha acordado la asignación por parte del Gobierno de un presupuesto

adecuado para financiar una serie de estudios y actividades que proveerán diagnósticos y propuestas en áreas distintas para la reforma del sector público. Este plan refleja un compromiso del país para trabajar en estrecha asociación con el Banco en la preparación de las bases de las reformas que serán apoyadas por éste en un siguiente préstamo sectorial, planeado para el segundo semestre del 2001. En adición, el Banco y Banco Mundial, están apoyando esfuerzos nacidos de la sociedad civil para preparar una serie de documentos de política como insumos para la próxima administración.

- 1.46 Por lo tanto, para asegurar la continuidad de los trabajos que se inician con este programa, se ha previsto como condición la constitución, con los recursos antes mencionados, de un Fondo Especial que financiará las actividades y propuestas que constituyen el puente entre las dos operaciones del programa. Se espera que los resultados de éstos, más un diálogo previsto para el mes de Agosto con el nuevo gobierno, sean los insumos para el diseño de la nueva operación.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 En el corto plazo, el objetivo de esta operación es contar con el marco legal para introducir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la política fiscal, así como proteger el gasto social y de justicia en un contexto de equilibrio fiscal. En el mediano plazo, se busca contar con políticas públicas sustentadas en procesos participativos de la sociedad civil, que le aseguren su transparencia y rendición de cuentas, para mejorar la gobernabilidad en un contexto democrático.
- 2.2 Los objetivos específicos son:
- a. **Políticas e instituciones fiscales**, promover la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno, mediante la provisión de información fiscal relevante y la eliminación de distorsiones en la administración fiscal.
 - b. **Políticas e instituciones de combate a la pobreza**, incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector social, mediante medidas que simultáneamente aseguren la protección en el corto plazo de los programas sociales prioritarios y creen las bases para la reforma del sector social.
 - c. **Políticas e instituciones de justicia**, apoyar la modernización del Estado sentando bases para la institucionalización de sanas prácticas (anticorrupción) en los procesos de cambio futuros y re-iniciar, por un proceso transparente, la reforma del Sistema de Administración de Justicia, con la protección en el corto plazo de los programas prioritarios.

B. Estructura del programa

- 2.3 El préstamo está estructurado como un único desembolso que es accionado por el cumplimiento de las condicionalidades contenidas en la matriz de políticas. Éstas han sido acordadas con el gobierno concentrándose en áreas que se consideraron críticas para el país. Éstas han sido totalmente cumplidas y por lo tanto el préstamo propuesto será desembolsado en el primer semestre de 2001.
1. **Política macroeconómica**
- 2.4 Este programa tiene como sustento el manejo macroeconómico prudente, compromiso que está reflejado en el acuerdo de *stand-by* suscrito por el Perú con el Fondo Monetario Internacional.
2. **Políticas e instituciones en el ámbito fiscal**
- 2.5 Las acciones previstas en este componente están orientadas a contar con la nueva base legal que garantice: i) el derecho a la información y la capacidad para perseguir su cumplimiento; ii) el deber de todas las instituciones públicas presupuestarias y extrapresupuestarias –incluyendo los sectores de Defensa e

Interior-, de publicar de forma oportuna y comprehensiva, información referente a presupuesto, ejecución, recursos humanos y adquisiciones; iii) la introducción en el proceso de definición del presupuesto de información adicional, simplificando su presentación y haciendo explícito el gasto presupuestario y extrapresupuestario, incluido el gasto de impuestos y los principales riesgos fiscales, entre otros; iv) el incremento de la credibilidad en el sistema de resolución de conflictos en materia tributaria a través de la introducción de la selección por méritos para los miembros del tribunal fiscal y la publicación de sus resoluciones; y v) el incremento de la equidad horizontal del sistema tributario mejorando el sistema de auditorías a contribuyentes.

- 2.6 Para tal efecto, se acordó efectuar las siguientes acciones: i) promulgación por el Poder Ejecutivo de un marco normativo de acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas; y ii) incorporación de los sectores de Defensa e Interior al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

a. Marco normativo de acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas.

Se acordó que como condición al desembolso del programa sectorial la aprobación por el Poder Ejecutivo de un Decreto de Urgencia¹² que estableció: i) la información mínima que se deberá publicar mediante el Website del MEF y otros medios adicionales, incluyendo datos de agregados fiscales, gasto público, ingresos, financiamiento y perfil de la deuda del gobierno central, estados financieros de entidades descentralizadas, un informe anual de gastos tributarios, e información completa sobre adquisiciones y contrataciones del Estado; y ii) un esquema de rendición de cuentas para la información contenida en el Marco Macroeconómico. Asimismo, mediante Decreto Supremo se estableció la creación de un sistema interactivo en el MEF mediante el cual la ciudadanía acceda a información fiscal adicional, dentro de parámetros de razonabilidad y relevancia.

Contenido del Decreto de Urgencia de Acceso Ciudadano a Información Fiscal	
<i>La norma parte del principio que todo ciudadano tiene el derecho de solicitar información referente a las finanzas públicas y las Entidades Públicas la obligación de proporcionarla de manera veraz y oportuna. Para hacer efectivo ese derecho se establece:</i>	
✓ <i>Un procedimiento de solicitud para el ciudadano y la obligación de publicar sistemáticamente información fiscal básica y comparable a través del tiempo sobre presupuesto, ejecución del gasto público, proyectos de inversión, personal, procesos de selección y contratación, indicadores de gestión, situación financiera, balances, financiamiento, entre otros.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Entre la información relevante se incluye: aquella referida a todas las instituciones y organismos del Gobierno Central, del Gobierno Regional y demás instancias descentralizadas, creadas o por crearse, incluyendo los fondos, las empresas del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos y los gobiernos locales.</i> ✓ <i>Se crea un mecanismo de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Marco Macroeconómico.</i> ✓ <i>Se introduce la publicación de un informe pre-electoral que además de reseñar lo realizado, exponga las proyecciones sobre la situación económica, financiera y social de los siguientes cinco años, incluyendo el análisis de los compromisos de inversión ya asumidos y de todas las obligaciones financieras.</i>

¹² La Constitución Política del Perú establece en su artículo 118° que “Corresponde al Presidente de la República: (19) dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia”.

- b. **Extensión del SIAF a los sectores de Defensa e Interior.** Como condición para el desembolso del programa sectorial se incorporaron los gastos de los Ministerios de Defensa e Interior al SIAF, bajo las mismas normas de detalle y control a las que están sujetos los demás sectores incluidos en el presupuesto público.

3. Políticas e instituciones en el ámbito social y alivio a la pobreza

- 2.7 Las acciones previstas en este componente están orientadas a: i) proteger los programas de alivio y combate a la pobreza de los recortes presupuestales e introducir mecanismos que hagan exigible por parte de la sociedad civil el cumplimiento de esta medida; ii) reducir las fallas de coordinación y mejorar la capacidad de reacción del Estado ante choques covariados; y iii) sentar las bases para una reforma comprehensiva de la red de protección social del país, incluyendo la creación de mecanismos para el monitoreo y evaluación, con participación de la sociedad civil.
- 2.8 En ese sentido, en el sector social se acordó mejorar: i) la transparencia y la eficiencia del gasto; y ii) la coordinación, el seguimiento y la evaluación del gasto público. Las acciones claves para lograr estas mejoras son:
 - a. **Eficiencia y Transparencia del Gasto Público Social.** Esta medida consideró: i) la aprobación por parte del MEF y la publicación del nivel mínimo de gasto para los programas sociales protegidos en la página WEB del MEF; y ii) la elaboración de un Programa Trimestral para el seguimiento de la ejecución del gasto de los proyectos sociales protegidos, incluyendo la publicación trimestral de sus gastos a este mismo nivel. La lista de proyectos protegidos representa el 10,3% del presupuesto nacional del 2001, equivalente al 1,4% del PBI. Los criterios técnicos para la selección de los proyectos, se orientan a asegurar la provisión de servicios sociales básicos e inversión en capital humano hacia la población excluida y en extrema pobreza. Dicha información está publicada en el Website del MEF, así como los mecanismos de opinión y consulta con que cuenta la sociedad civil¹³.

¹³ La lista de programas protegidos y los criterios de selección, obran en los archivos técnicos del proyecto.

Criterios de selección de programas protegidos	
<p><i>Los programas protegidos fueron seleccionados para asegurar la formación de las capacidades básicas de la persona, niveles mínimos de salud y nutrición que eviten el deterioro físico y mental, así como necesidades de abrigo y seguridad ante el medio ambiente –asegurando el acceso a vivienda y saneamiento básicos-. Los programas protegidos son una parte del gasto social básico en salud y educación y de los programas focalizados de combate a la pobreza extrema.</i></p> <p><i>Los programas protegidos incluyen, entre otros, los de nutrición y salud para madres en estado de gestación y lactantes, educación básica (preescolar, primaria y los dos primeros años de</i></p>	<p><i>secundaria), saneamiento y vivienda básicas, justicia de paz, de primera instancia y preventiva; asistencia social y apoyo solidario a comunidades campesinas, asistencia al niño, al adolescente y al anciano.</i></p> <p><i>Los programas protegidos representan el 10.3% del gasto primario del país. Los programas acordados con el Gobierno fueron consultados y discutidos con por éste con los propios sectores. Este constituye el primer paso hacia un proceso dinámico de revisión de selección de los programas protegidos que se nutrirá con el monitoreo, las evaluaciones de impacto y los resultados del Plan Estratégico Multianual.</i></p>

- b. **Coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Social.** Para mejorar sus niveles se: i) designó la Secretaría Técnica Ad Hoc de la Comisión Interministerial. de Asuntos Sociales (ST-CIAS); y ii) se incorporó formalmente en el Reglamento de Organización y Funciones del Viceministerio de Economía la función de análisis, seguimiento y evaluación de la Política Social.

4. Políticas e instituciones en el ámbito de la justicia

- 2.9 Las acciones previstas en este componente se orientan a: i) iniciar la institucionalización de un programa de anticorrupción y construcción de una ética pública; ii) reiniciar la reforma del Sistema de Administración de Justicia garantizando su autonomía y la participación de la sociedad civil; y iii) proteger el gasto en justicia de los recortes presupuestales.
- 2.10 Para ello se está promoviendo la creación de mecanismos que faciliten la rendición de cuentas, introduzcan políticas de transparencia en el accionar del poder público e incentiven la participación de la sociedad civil en las reformas, como un medio de construir consensos en torno a ellas, haciéndolas sostenibles para incrementar el acceso y la calidad de la justicia. Estos son:
- a. **Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (GINA).** Se convocó a representantes de la sociedad civil así como de instituciones del Estado –de reconocido prestigio por su calidad moral–, para la conformación de un grupo que está estudiando la problemática de la corrupción y preparando propuestas de lineamientos de política para enfrentarla. Se busca iniciar un proceso de construcción de consensos público–privados alrededor del combate de este problema, como uno de los elementos que deberán ser tomados en cuenta en la reforma del Estado. Para ello, partiendo de la encuesta nacional sobre la corrupción que se ha realizado, se están identificando las áreas críticas en las que ésta se verifica. Estos trabajos servirán para la elaboración del diagnóstico y los lineamientos para una política que permita plantear programas de reforma y modernización de las instituciones críticas del país. También se

involucrará en este trabajo a los actores políticos. Entre los meses de febrero y marzo se conformó el GINA y el equipo de apoyo especializado.

- b. **Firma de un acuerdo de cooperación interinstitucional entre los principales agentes del sistema de administración de justicia (GTAN).** Mediante este acuerdo se conformó un grupo de Trabajo de Alto Nivel y una secretaría técnica que servirá como mecanismo de coordinación entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura y el Ministerio de Justicia, que además involucre a la sociedad civil, para: i) desarrollar un Plan Estratégico para el Sistema de Administración de Justicia, a fin de contar con los lineamientos para su modernización, en base al consenso interinstitucional; y ii) formular propuestas de consenso para la modernización del Sistema de Administración de Justicia, tendientes a garantizar instituciones con criterios de eficiencia, autonomía e independencia, validadas a través de un proceso de consulta con la sociedad civil, incluyendo aquéllas referidas a legislación que afecta al Sistema, tales como las leyes orgánicas de las instituciones miembros. Esta condición se cumplió con la suscripción y publicación del acuerdo de cooperación interinstitucional para la reforma del Sistema de Administración de Justicia; el nombramiento de su secretario técnico y con la publicación del plan de trabajo para los siguientes seis meses que incluye los temas de discusión y con la realización de la primera consulta con miembros representativos de la sociedad civil vinculados al Sistema.
- c. **Eficiencia y Transparencia del Gasto Público en Justicia:** Esta medida consideró: i) la publicación de la lista de proyectos protegidos en la página WEB del MEF; ii) su incorporación en el Programa Trimestral para el seguimiento de la ejecución del gasto de los proyectos sociales protegidos, incluyendo la publicación trimestral de sus gastos a ese mismo nivel; y iii) que se les dé el mismo tratamiento en lo referido a monitoreo y de consulta con sociedad civil que a los programas sociales.

5. Fondo especial

- 2.11 Finalmente, para garantizar que las acciones iniciadas mediante esta operación tengan continuidad, se creó, mediante Decreto Supremo, un Fondo Especial¹⁴ de US\$700.000 que financiará las acciones subsecuentes –estudios y actividades– las cuales, además del valor intrínseco que tienen, permitirán la preparación del préstamo previsto para el segundo semestre en el marco de este programa. Los estudios que serán financiados por el Fondo se encuentran descritos en el Anexo I-3 y cubren las tres áreas de acción del programa sectorial. Adicionalmente, la información de los estudios y actividades del Fondo será publicada en el Website del MEF.

¹⁴ Por razones de orden legal presupuestal, el Fondo Especial ha sido creado como un proyecto del Presupuesto Público.

III. ACCIONES SUBSECUENTES

- 3.1 La presente operación se enmarca en un programa de préstamos sectoriales acordado con el gobierno para el año 2001 por un monto total de US\$500 millones. Se prevé que tanto la aprobación del segundo programa sectorial, como un desembolso por US\$250 millones se realicen en el segundo semestre de este año. Los acuerdos que se alcancen con las autoridades que asumirán el gobierno el 28 de julio determinarán las características de la segunda operación, incluyendo la definición del número de tramos que ésta tendría, así como las áreas de acción en las que se llevará a cabo.
- 3.2 En el contexto de la presente operación, el Banco está impulsando acciones, diagnósticos y propuestas de reforma en varios temas específicos dentro de las áreas fiscal, social, y de justicia, que serán financiados por un Fondo Especial ya creado por el gobierno y que están descritos en detalle en las siguientes secciones. Los temas cubiertos son considerados de alta prioridad por el Banco y representarán el marco de opciones dentro del cual la futura administración peruana podrá definir el alcance del programa sectorial, así como de otras posibles operaciones complementarias con el Banco.
 - A. **Políticas e instituciones en el ámbito fiscal**
- 3.3 La implantación de las medidas requeridas en el contexto de este programa sectorial sienta las bases de una gestión fiscal más transparente para que en el marco de mediano y largo plazo, se cuente con un aparato estatal más moderno y con estabilidad fiscal sostenible. Para delinear las alternativas de futuras reformas, financiados con los recursos del Fondo Especial, se ha acordado realizar estudios en áreas críticas, como son: i) las distorsiones al sistema tributario; ii) la sostenibilidad y eficiencia fiscal; y iii) el impacto fiscal del sistema de empleo del sector público.
- 3.4 En el tema tributario, se ha acordado realizar estudios sobre: i) actualización del Sistema Tributario Peruano, presentando una propuesta para reducir las distorsiones el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), y el Impuesto a la Renta de la Persona Jurídica (IRPJ) y de la Persona Natural (IRPN), que incluya las reformas legales y reglamentarias correspondientes; ii) rediseño del Impuesto Predial, para lo que se explorarán las mejores prácticas en gestión fiscal catastral relativas al proceso de valorización de inmuebles y se formularán recomendaciones para su inclusión del sistema catastral en coordinación con el Préstamo PE-0107 (Proyecto de Titulación y Registro de Tierras - Segunda etapa); y iii) promoción de la integración comercial regional del país y eliminación de distorsiones en el mercado laboral, para lo que se realizará un estudio que determine los impactos económicos de las sobretasas arancelarias, de los regímenes especiales y del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES).
- 3.5 Respecto a la sostenibilidad y eficiencia fiscal, se ha acordado realizar estudios sobre: i) instrumentos de endeudamiento con el objetivo de el ampliar el conjunto

de opciones de éstos que tiene el sector público debido a que actualmente la deuda pública de largo plazo se limita, prácticamente, a deuda multilateral y bilateral, por lo que el estudio abordará las reformas jurídicas e institucionales requeridas para que el país pueda acceder al mercado internacional de capitales y también captar ahorro interno con instrumentos soberanos. En el caso del financiamiento de corto plazo, que ahora se reduce a la facilidad de sobregiro con el Banco Nación, se analizará la posibilidad de introducir nuevos instrumentos financieros de deuda en el mercado interno. También se contará con ii) un análisis de la estructura del gasto público y una propuesta de revisión de su distribución sectorial y de eliminación de duplicaciones por el solapamiento de funciones entre diversas entidades estatales; y iii) un estudio de las prácticas de administración financiera, enfatizando el diseño de la política presupuestal, la consolidación del proceso de aprobación presupuestaria en dos fases, el avance hacia un sistema de gestión pública por resultados y la definición de un marco jurídico permanente de gestión financiera integrada.

- 3.6 En cuanto al impacto fiscal del empleo público, se realizará el análisis de su estructura, mediante un levantamiento de información sobre número, características y remuneración de funcionarios, servidores, contratados y personal bajo modalidad de *services* –o *outsourcing*– en alrededor de 540 unidades ejecutoras.
- 3.7 Adicionalmente, el gobierno ha iniciado acciones importantes en dos áreas de la administración tributaria, que servirán de base para la definición de operaciones futuras de apoyo al área fiscal. En primer lugar, ha presentado un Proyecto de Ley ante el Congreso para modificar el Código Tributario en lo referente a la composición del Tribunal Fiscal, el cual propone un mecanismo de selección de vocales basado en méritos y otros elementos que promueven la transparencia de sus dictámenes. En segundo lugar, ha sido aprobado un plan de desarrollo de la función fiscalizadora de la SUNAT, el cual promueve la implantación de sistemas que permitan la focalización de las auditorías tributarias según criterios técnicos y objetivos. El Plan Institucional de SUNAT para el 2001¹⁵ ha establecido entre sus metas, el entrenamiento de todos sus auditores en el Sistema Integrado de Fiscalización para Auditores que permitirá el uso de las nuevas bases de información externa y de los nuevos métodos de fiscalización desarrollados. Esto incrementará significativamente la calidad de la auditoría tributaria.

B. Políticas e instituciones de combate a la pobreza y protección social

- 3.8 La reforma en los sectores sociales comprende tres grandes objetivos: Primero, la reforma de los programas focalizados de alivio y combate a la pobreza. Segundo, asegurar el acceso de toda la población a servicios sociales básicos de buena

¹⁵ El Plan Operativo 2001 de SUNAT se inscribe dentro del marco del Plan Estratégico 2001-2006 de la institución y abarca cuatro áreas principales: i) servicios al contribuyente; ii) generación de riesgo (fiscalización); iii) estructura organizacional; y, iv) imagen institucional. Entre las metas relevantes que incluye el Plan se encuentran: incrementar la recaudación en 2% sobre el crecimiento real del PIB, aumentar el número de trabajadores independientes inscritos en el Seguro de Salud (Essalud) en 7.1%, disminuir el número de reclamos de los contribuyentes en 6.9% y reducir los gastos corrientes de SUNAT como porcentaje de la recaudación en un 10%.

calidad. Tercero, la creación de mecanismos costo efectivos para proveer de una red de protección social adecuada a toda la población. Para lograr estos objetivos en los próximos meses se desarrollarán tres grupos de actividades destinadas a: i) mejorar el diseño, coordinación, monitoreo y evaluación de la política social en su conjunto; ii) racionalizar y mejorar el costo efectividad de los programas de combate y alivio a la pobreza; y iii) mejorar la red de protección social en el país.

- 3.9 Las actividades para la mejora del desempeño de la totalidad de la política social incluyen: i) la mejora de los mecanismos de monitoreo y evaluación de los gastos sociales; ii) la aplicación de un nuevo mapa de pobreza que integre la totalidad de la información disponible en el país; iii) el desarrollo de una estrategia modificada de focalización en áreas urbanas; iv) la elaboración de una estrategia de racionalización de los programas sociales; y v) la definición de un mecanismo efectivo de coordinación de la política y los programas sociales que incluya la promoción del diálogo y la concertación entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y las agencias de cooperación.
- 3.10 Las actividades para mejorar el costo efectividad de los programas focalizados para el alivio y combate a la pobreza incluyen: i) el diagnóstico de las principales causas de la pobreza estructural y de las necesidades básicas de los pobres extremos en el país; ii) el diagnóstico de la efectividad de la red actual sobre la base del diagnóstico de las causas de la pobreza y las principales carencias de la población excluida socialmente y en condición de pobreza extrema; y iii) la identificación y diseño de los instrumentos que deberán estar en funcionamiento para una estrategia adecuada de combate y alivio a la pobreza, incluyendo los mecanismos de focalización a ser utilizados.
- 3.11 Las actividades para mejorar la red de protección social incluyen: i) el análisis de vulnerabilidad de los distintos grupos de población en el país, incluyendo tanto aquélla que se manifiesta frente a choques covariados –tales como crisis económicas o desastres naturales–, como la que lo hace frente a choques idiosincrásicos –desempleo, enfermedades catastróficas, entre otros–; ii) el diagnóstico de la efectividad de la red actual de protección social sobre la base del análisis de vulnerabilidad; y iii) la identificación y diseño de los instrumentos que deberán estar en funcionamiento para proteger a la población vulnerable frente a los distintos tipos de choques –programas de transferencia de ingresos o de alimentos, programas de seguro social, seguro de desempleo, seguro de salud, entre otros–, incluyendo los mecanismos de focalización a ser utilizados.

C. Políticas e instituciones de justicia

- 3.12 Las medidas contempladas en este programa serán complementadas con acciones que buscan sentar las bases de una administración de justicia mas transparente y equitativa. Para delinear el camino hacia futuras reformas, financiadas con los recursos del Fondo Especial, se ha acordado llevar adelante actividades en las áreas siguientes:
 - a. La elaboración de lineamientos para la construcción de una ética pública. Se elaborará el esquema de los contenidos que debería tener una política nacional de combate de la corrupción y construcción de la ética pública, así como las

condiciones para su efectividad. Los resultados de este trabajo serán difundidos mediante medios de comunicación, foros y su presentación ante el Congreso, a fin de generar un diálogo nacional y sensibilizar a la opinión pública para promover la participación ciudadana para la erradicación de este problema. Finalmente, se hará un diagnóstico de las instituciones más vulnerables a este problema y a las carencias del marco institucional, a fin de proponer sistemas preventivos y posteriores de control.

- b. El diseño de la estrategia para la reforma del sistema de administración de justicia mediante mecanismos de consulta a la sociedad civil. Se realizará un conjunto de estudios y discusiones sobre las lecciones aprendidas en los pasados procesos de reforma, los mecanismos para combatir y erradicar la corrupción, y estrategias para coordinación interinstitucional y para el mejor uso de la cooperación internacional en la modernización del Sistema de Administración de Justicia. Las recomendaciones resultantes de estos estudios serán sometidas a las consultas con la sociedad civil contempladas en el plan de trabajo del Grupo de Trabajo de Alto Nivel. Este proceso deberá producir un plan estratégico para el fortalecimiento del sistema, a ser tomado en cuenta en los procesos de modernización de cada una de las instituciones que conforman el Grupo.
- c. La creación y puesta en funcionamiento de mecanismos de coordinación y focalización de los programas protegidos de justicia básica. Se buscará integrar los programas protegidos al sistema de seguimiento y monitoreo que se está diseñando para los programas sociales.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 4.1 El prestatario de esta operación es la República del Perú a través del Ministerio de Economía y Finanzas. Por las características multisectoriales de la operación, el ejecutor es la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) del MEF. También participaron en el cumplimiento de las condicionalidades otras instituciones, en tanto se trata de un préstamo basado en políticas de Estado, especialmente en la ejecución de los acuerdos referidos a las acciones que servirán de puente para el diseño del segundo préstamo sectorial de este programa, así como para la definición de otras operaciones con las nuevas autoridades. Dichas instituciones son: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura y el Ministerio de Justicia.

B. Condiciones para la tramitación del desembolso

- 4.2 Todas las condicionalidades acordadas en este préstamo han sido plenamente cumplidas y verificadas antes de su presentación para la consideración del Directorio del Banco; por ende, el desembolso se tramitaría en un solo tramo inmediatamente después de aprobada la operación. Para cada una de las condicionalidades incluida en la matriz de políticas se ha acordó el medio de verificación, tomando como criterio que constituya suficiente evidencia de su cumplimiento. Los medios de verificación se detallan en el anexo I-2.

C. Fondo de acciones subsecuentes

- 4.3 El Fondo de apoyo a las acciones subsecuentes del programa se creó mediante Decreto Supremo y contempla la asignación de US\$700.000 para financiar estudios y actividades en las áreas fiscal, social, y de justicia. El Fondo esta constituido con recursos provenientes del Tesoro Nacional (86%)y del programa de cooperación técnica paralelo al Préstamo Sectorial de Finanzas Públicas 1236/OC-PE (14%).

D. Auditorías

- 4.4 El Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario la presentación de informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por una firma de auditoría independiente, aceptable para el Banco.

E. Condiciones contractuales especiales

- 4.5 El contrato de préstamo incorporará las condiciones establecidas en la matriz de políticas e indicará que la carta de políticas es parte integral del préstamo.
- 4.6 Asimismo, se ha incorporado la obligación de sostener reuniones periódicas para evaluar el cumplimiento de las acciones subsecuentes a que se refiere el capítulo tercero.

V. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 5.1 Si bien es cierto que las actuales circunstancias políticas han debilitado sustancialmente al Poder Ejecutivo, especialmente frente a la composición atomizada del Congreso, esas mismas circunstancias actuaron como una ventana de oportunidad puesto que todos los grupos políticos declararon su compromiso por introducir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los actos del Estado. Asimismo, las medidas recientes para re-institucionalizar el Sistema de Administración de Justicia ofrecen una oportunidad para lograr establecer desde el inicio de la concepción de su reforma, una capacidad de coordinación que lo fortalezca frente a los otros poderes del Estado.

B. Impacto social y ambiental

- 5.2 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco, contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Los programas de combate y alivio a la pobreza protegidos bajo el programa, cumplen un rol fundamental en el sostenimiento de las condiciones de vida de la población socialmente excluida, incluyendo mujeres e indígenas en extrema pobreza.
- 5.3 En cuanto al impacto ambiental, el programa se concentró en acciones de política que no demandan ninguna medida relacionada a obras civiles u otras acciones que pudieran tener algún impacto ambiental directo.

C. Principales beneficios

- 5.4 En el corto plazo, el principal beneficio del programa es haber iniciado la creación e implantación de procesos participativos, en diferentes puntos de la cadena de toma de decisiones públicas, en tres de las áreas consideradas las más importantes para garantizar la sostenibilidad de las condiciones requeridas para el desarrollo. En esa medida, la introducción de mecanismos participativos y de medios para exigir el cumplimiento de los planes de gobierno, refuerzan las instituciones democráticas del país, mejorando sus niveles de gobernabilidad y por ende, situándolo en mejores condiciones para el desarrollo.
- 5.5 Complementariamente, las acciones subsecuentes cuya ejecución es posterior a la aprobación del préstamo, derivarán beneficios considerables en el mediano plazo. La nueva administración que asuma el poder el 28 de julio se encontrará en una posición privilegiada para encarar un proceso de reformas estructurales de mayor profundidad, al contar con un conjunto de diagnósticos y propuestas de fortalecimiento en los sectores fiscal, social, y de justicia. Los beneficios potenciales de este componente de la operación son altos ya que pueden sentar las bases para una modernización integral de tres áreas centrales del sector público en los próximos años.

1. Política fiscal

- 5.6 El impacto potencial de lograr un sistema de seguimiento de la información fiscal es alto, puesto que hace explícitas las políticas que están en la base de los actos del Estado, haciendo responsables a las autoridades por sus decisiones y colocando en poder del ciudadano la capacidad de exigir el cumplimiento o la modificación de éstas. Mejorar el control social de las políticas públicas por la introducción de mecanismos que promuevan su transparencia, reduce la discrecionalidad que se da en el vacío producto de la asimetría de información entre los tomadores de decisiones y la ciudadanía. Ello contribuirá a generar demanda por mejores resultados en las políticas públicas que a su vez, incentivará la introducción de programas de mejora de la gestión.

2. Política social

- 5.7 Al revertir el patrón de recortes presupuestales en programas sociales el préstamo contribuye a reducir los niveles de pobreza en el Perú. Además de este efecto, al enfatizar tanto seguimiento y análisis de la ejecución del gasto social, como la protección del gasto social presupuestado, se contribuye a un mejor análisis microeconómico de la cobertura y eficiencia de cada uno de los programas sociales, lo cual permitirá una mejor identificación de los problemas que afectan la operación de dichos programas¹⁶.
- 5.8 El programa apoya acciones de coordinación y rendición de cuentas en el sector social que apuntan a la racionalización de programas duplicativos o inefectivos y que provee incentivos a gerentes de programas sociales para mejorar su operatividad e impacto¹⁷. El plan operativo para el apoyo técnico al CIAS permitirá la unificación del instrumento de focalización geográfica (el mapa de pobreza), la aplicación a este instrumento a programas prioritarios y desarrollará un mecanismo de focalización individual para uso en áreas urbanas. Todos son esfuerzos que apuntan a disminuir los altos niveles de exclusión y filtración en los programas sociales actuales y así mejorar la transparencia, el control social, la eficiencia y eficacia del gasto social. Dicha racionalización dará pie a un ahorro importante de recursos que debería ser utilizado, en primer lugar, para la extensión de la cobertura a la población pobre no atendida y, en segundo lugar, en la posible implantación de nuevos programas que creen un sistema comprensivo de protección social en el Perú.

3. Política en justicia

- 5.9 La recuperación de la confianza de la sociedad civil y los agentes económicos en las instituciones judiciales contribuirá a un mejor desenvolvimiento cotidiano de la ciudadanía. El fortalecimiento de la administración de justicia conlleva beneficios intrínsecos que impactan directamente en la calidad de vida, en la gobernabilidad y

¹⁶ En 1999, por ejemplo, se ha encontrado que habiendo presupuestado el 20% del gasto público para servicios sociales básicos, la cifra ejecutada llegó a sólo 16% (Fuente: Saavedra, Octubre 1999).

¹⁷ Si bien aun se necesitan US\$3.241 millones para cubrir la brecha de pobreza moderada, el monto requerido para hacer lo propio con la brecha de pobreza extrema alcanza solamente a US\$318 millones. Dado que el gasto en programas focalizados de alivio y combate a la pobreza sobrepasa largamente este monto (US\$1.046 millones), una mejor focalización de los mismo incrementaría notablemente el impacto del gasto social sobre la tasa de pobreza extrema.

en la estabilidad democrática. Asimismo, la gobernabilidad, en democracia, se debilita frente a fallas de ética de las autoridades políticas cuando se dan con impunidad por la inexistencia de mecanismos efectivos de penalización del mal uso de recursos públicos.

- 5.10 Los países que enfrentan y resuelven estos problemas con sistemas de solución de conflictos -judicial y extrajudicialmente- eficientes, tienen mayores probabilidades de desarrollarse económica y socialmente. Los países donde la confianza en el sistema de justicia y en las instituciones políticas y públicas es mayor están mejor posicionados para racionalizar sus sectores públicos sobredimensionados, hacer más eficaz y eficiente el gasto público, y así generar crecimiento económico y una distribución del ingreso más equitativa.

D. Principales riesgos

- 5.11 Dado que el presente préstamo sectorial es de un sólo tramo y que la totalidad de las condiciones estipuladas en la matriz de políticas ya fueron cumplidas, no existen riesgos que puedan comprometer el logro de sus objetivos ni del desembolso completo de sus recursos.
- 5.12 Sin embargo, el diseño de la operación incorpora elementos que trascienden el desembolso del préstamo y el periodo de gobierno. La ejecución de las acciones subsecuentes en las áreas fiscal, social y de justicia descritas en el capítulo III, debe realizarse posteriormente al desembolso total de los recursos. Por tanto existe el riesgo que al no estar condicionadas a un desembolso y al ser financiadas, al menos en parte, por recursos presupuestarios, algunas de estas actividades no se realicen. Este riesgo es mitigado con la creación, por Decreto Supremo, del Fondo Especial para apoyar su financiamiento, con objetivos específicos y con recursos suficientes así como por la introducción de una evaluación de cumplimiento e impacto del Programa. Por otro lado, la Carta de Políticas presentada por el gobierno y que ha sido publicada, hace explícito el compromiso de ejecutarlas.
- 5.13 De otro lado, la incorporación en la legislación de normas para mejorar el acceso ciudadano a información fiscal mediante un instrumento que no requiere de discusión pública previa y búsqueda de consensos –como es el Decreto de Urgencia–, podría afectar el arraigo de sus disposiciones en la sociedad, facilitando su modificación posterior. Sin embargo, muchas de las disposiciones contenidas en la norma tendrán vigencia legal y práctica cuando entre en funciones el nuevo Congreso, debido a que desde el mes de marzo en 2001, se viene cumpliendo con la publicación de la información en la página Web del MEF y tanto los principales candidatos presidenciales, como la mayoría de los grupos políticos que estarán representados en el Poder Legislativo, han promovido esta iniciativa durante la campaña electoral.
- 5.14 Asimismo, la presente operación, a pesar de ser autocontenida y con justificación propia, se sitúa en un marco de reformas de mediano plazo, cuyo desarrollo satisfactorio es necesario para avanzar en la consecución de los objetivos del programa. La transparencia en las finanzas públicas, la protección de los sectores sociales más desprotegidos y el fortalecimiento del proceso de reforma de la administración de justicia, son sólo un primer paso que deberá ser acompañado por

una reforma más profunda del Estado. De no llevarse a cabo esta siguiente generación de reformas, se podría comprometer la coherencia e integridad de las reformas del país en el largo plazo. A pesar que la coyuntura política hace difícil mitigar este riesgo, los estudios técnicos que forman parte de esta operación brindarán elementos de juicio para que las próximas autoridades conozcan las áreas de mayor debilidad en el Estado, además de propuestas concretas para fortalecerlas.

Matriz de políticas

Acciones Previas	Condiciones previas a la consideración por el Directorio Ejecutivo	Acciones Indicativas Subsecuentes
Estabilidad macroeconómica	Aprobación del acuerdo con el FMI para 2001 por el Directorio	Cumplimiento del programa macroeconómico
Política e instituciones fiscales		
<p>Condiciones previas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación en 1999 de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal • Aprobación en el 2000 de modificaciones a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado • Puesta en funcionamiento el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) • Aprobación por Decreto Legislativo del Presupuesto para el 2001. 	<p>i) Expedición de un Decreto de Urgencia conteniendo normas para facilitar el acceso ciudadano a la información fiscal, que establece: (i) la publicación de información detallada sobre las finanzas públicas por institución presupuestaria y extrapresupuestaria; y (ii) da mayor transparencia al proceso presupuestario a través de la simplificación de la presentación de información, incluyendo el gasto tributario y riesgo fiscal entre otros. Expedición de un Decreto Supremo que crea un sistema interactivo de acceso a información adicional a la prevista en el Decreto de Urgencia.</p> <p>ii) Incorporación al SIAF de los sectores de Defensa e Interior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir mayor neutralidad y equidad política y administración tributaria. Para ello se elaborarán propuestas sobre reforma integral del sistema tributario y arancelario, eliminando distorsiones actuales, se fortalecerá el Tribunal Fiscal estableciendo el acceso a éste mediante concurso público basado en méritos y mejorará el sistema de fiscalización tributaria de la SUNAT. • Mejora de los mecanismos de gestión fiscal, incluyendo propuestas para la reforma del manejo de la deuda pública, entre otros. • Iniciar el proceso de reforma del sector público, incluyendo una revisión de las políticas de empleo y la progresiva implantación de un modelo de gestión por resultados. Para ello se prepararán estudios y propuestas sobre características y número del empleo y salarios públicos, un plan para la extensión de indicadores de gestión y los contratos de desempeño, entre otros.

Acciones Previas	Condiciones previas a la consideración por el Directorio Ejecutivo	Acciones Indicativas Subsecuentes
Política e Instituciones de combate a la pobreza y protección social		
<p>Acciones previas:</p> <p>La presentación de un plan de trabajo para el primer semestre del año 2001 para el apoyo técnico del Viceministerio de Economía al CIAS y la definición de mecanismos de consulta con la sociedad civil.</p> <p>La presentación de un Plan de Contingencia Social preliminar para la protección social frente a crisis económicas y desastres naturales y un plan de acción para su mejora.</p> <p>Creación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza que incorpora tanto al gobierno como a la sociedad civil y en la que el MEF actúa como secretario técnico</p>	<p>i) Aprobación por el MEF y publicación en su Website del nivel mínimo de gasto para los programas sociales protegidos y la creación de un plan trimestral para controlar y monitorear la ejecución por programa, subprograma y proyecto.</p> <p>ii) Designación oficial del Secretario Técnico del CIAS y del Viceministerio de Economía como la instancia encargada de las funciones del análisis, seguimiento y evaluación de la política social con el fin de apoyar la toma de decisiones de la Secretaría Técnica del CIAS; e incorporación formalmente en el Reglamento de Organización y Funciones del Viceministro de Economía la función de análisis, seguimiento y evaluación de la Política Social.</p>	<p>Inicio del proceso de mejora en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas focalizados de combate a la pobreza, incluyendo la mejora de los mecanismos de focalización y la consolidación y mejora de programas de asistencia e inversión social. • Servicios sociales básicos como la educación y la salud, incluyendo el acceso a salud y educación básica de buena calidad para toda la población. • La creación de mecanismos costo - efectivo de protección social incluyendo un Plan de Contingencia Social adecuado a la vulnerabilidad de la población.

Acciones Previas	Condiciones previas a la consideración por el Directorio Ejecutivo	Acciones Indicativas Subsecuentes
Política e instituciones de justicia		
<p>Acciones previas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de las Comisiones Ejecutivas • Restauración de facultades del CNM • Derogación de la ley de homologación de magistrados titulares y provisionales • Creación de los Consejos Transitorios del Poder Judicial y el Ministerio Público. 	<p>i) Creación del Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción, contratación del coordinador y levantamiento de una Encuesta Nacional de Corrupción.</p> <p>ii) Suscripción de un acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, el CNM, la Academia de la Magistratura y el Ministerio de Justicia, con la participación del MEF para la reforma del Sistema de Administración de Justicia. Publicación del Plan de Trabajo, nombramiento del Secretario Técnico y realización de la primera consulta a la sociedad civil.</p> <p>iii) Aprobación por el MEF y publicación en su Website del nivel mínimo de gasto para los programas protegidos seleccionados en el Sistema de Administración de Justicia y la creación de un plan trimestral para controlar y monitorear la ejecución de su presupuesto por programa, subprograma y proyecto.</p>	<p>Re-iniciar la reforma del Sistema mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación de acciones entre los sectores público y privado para adoptar una política de combate contra la corrupción y de creación de una política pública, basada en una acción coordinada entre el Estado y la Sociedad Civil • Un proceso de planificación que tenga como resultado un Plan Estratégico del Sistema y lineamientos para su modernización, basados en consenso interinstitucional y social que garantice la transparencia y rendición de cuentas del proceso, independencia y eficiencia de las instituciones de justicia. • La formulación de propuestas de consenso para incrementar el acceso y calidad de la justicia básica.
Condición especial		
<ul style="list-style-type: none"> • Con el apoyo del Banco Mundial, Naciones Unidas y BID instituciones de la sociedad civil están elaborando una agenda de políticas prioritarias para el 2001-2006 ("policy notes") 	<p>Creación del Fondo Especial, mediante Decreto Supremo, para preparar las bases que faciliten el diseño de reformas futuras en las tres áreas. Presentación de los términos de referencia. Asignación de recursos al fondo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones culminadas y propuestas terminadas para la discusión con las autoridades de los contenidos de la segunda operación sectorial segundo semestre del 2001

Documentación entregada por el MEF como evidencia de cumplimiento de las condiciones contenidas en la matriz de políticas

Marco Macroeconómico

Aprobación del acuerdo con el FMI para 2001 por el Directorio

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Copia del Public Information Notice (PIN) N° 01/26 del Fondo Monetario Internacional de fecha 19 de marzo de 2001 que aprueba el Acuerdo de Perú con el FMI

Componente Fiscal

- a) *Expedición de un Decreto de Urgencia conteniendo normas para facilitar el acceso ciudadano a la información fiscal, que establece: (i) la publicación de información detallada sobre las finanzas públicas por institución presupuestaria y extrapresupuestaria; y (ii) da mayor transparencia al proceso presupuestario a través de la simplificación de la presentación de información, incluyendo el gasto tributario y riesgo fiscal entre otros. Expedición de un Decreto Supremo que crea un sistema interactivo de acceso a información adicional a la prevista en el Decreto de Urgencia. .*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Copia del Decreto de Urgencia N° 035-2001, publicado en el diario oficial El Peruano el día sábado 17 de marzo que recoge todos los temas antes señalados. Copia del Decreto Supremo 018-2001-PCM publicado en el diario oficial El Peruano el día martes 27 de febrero de 2001 que establece el procedimiento a seguir por los ciudadanos para acceder a información en las entidades públicas.

- b) *Incorporación al SIAF de los sectores de Defensa e Interior.*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Se puede verificar mediante el acceso al Portal Transparencia ubicado en la página Web del Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe), los sectores Defensa e Interior vienen reportando al Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público SIAF- SP desde el mes de enero de 2001.

Componente Social

- c) *Aprobación por el MEF y publicación en su Website del nivel mínimo de gasto para los programas sociales protegidos y la creación de un plan trimestral para controlar o monitorear la ejecución por programa, subprograma y proyecto.*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Publicación de la lista de proyectos protegidos en la página WEB del Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe) dentro del área de información macroeconómica, sector social, del Portal de Transparencia Económica. Presentación del Plan de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de los Programas Sociales. *Presentación de un Plan de Contingencia Social preliminar para la expansión de la protección social bajo situaciones adversas de contracción económica y desastres naturales y un plan de acción para su mejora. Ambos planes están en los archivos técnicos del programa.*

- d) *Designación oficial del Secretario Técnico del CIAS y del Viceministerio de Economía como la instancia encargada de las funciones del análisis, seguimiento y evaluación de la política social con el fin de apoyar la toma de decisiones de la Secretaría Técnica del CIAS.*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Oficio N° 581-2001-PCM/SG-200 del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros donde informa que la CIAS, en la sesión del 21 de febrero, acordó la pertinencia y el procedimiento de elección de su Secretario Técnico y Oficio N° 550-2001-EF/13 del Ministro de Economía y Finanzas, mediante el cual se nombra a Javier Abugattás Fatule, Vice Ministro de Economía, como Secretario Técnico Ad - hoc de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, designación que fue formalizada por Resolución Suprema N° 201-2001-PCM. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del MEF incorporando en las funciones del Viceministerio de Economía, el análisis, seguimiento y evaluación de la política social *Presentación de un plan de trabajo para el primer semestre del año 2001 para el apoyo técnico del Viceministerio de Economía al CIAS y la definición de mecanismos de consulta con la sociedad civil, verificado mediante Oficio N° 581-2001-PCM/SG-200 del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros donde informa que en la sesión del 21 de febrero de la CIAS se presentó el Plan de Trabajo, que consta en los archivos técnicos del programa.*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Componente Justicia

- e) *Suscripción de un acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, el CNM, la Academia de la Magistratura y el Ministerio de Justicia, con la participación del MEF para la reforma del Sistema de Administración de Justicia. Publicación del plan de trabajo del GTAN nombramiento del Secretario Técnico y realización de la primera consulta a la sociedad civil. .*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Copia del “Convenio de Cooperación Interinstitucional para la Coordinación del Proceso de Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia” debidamente suscrito el día 23 de marzo de 2001 por los máximos representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura y el Ministerio de Justicia, con la participación del MEF, remitido a la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales mediante Oficio N° 003-2001-P/CS-PJ, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Oficio N° 015-2001-P/CS-PJ que comunica el nombramiento del Secretario Técnico del Grupo de Trabajo de Alto Nivel y Oficio N° 023-2001-P/CS-PJ por el que se comunica la designación de la nueva Secretaría Técnica.

Asimismo, el día 4 de abril con la presencia de representantes del BID y de esta Unidad se realizó la reunión con miembros representativos de la sociedad civil vinculados al Sistema de Administración de Justicia prevista en el Plan de Trabajo.

El día miércoles 18 de abril de 2001 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Plan de Trabajo del Grupo de Trabajo de Alto Nivel.

- f) *Aprobación por el MEF y publicación en su Website del nivel mínimo gasto para los programas protegidos seleccionados en el Sistema de Administración de Justicia y la creación de un plan trimestral para controlar o monitorear la ejecución de su presupuesto por programa, subprograma y proyecto.*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: Publicación de la lista de proyectos protegidos incluyendo los relacionados a la Administración de Justicia en la página WEB del Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe) dentro del área de información macroeconómica, sector social, del Portal de Transparencia Económica. Presentación del Plan de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de los Programas Sociales, que incluye los correspondientes a Justicia, el cual consta en los archivos técnicos del programa.

DICTAMEN: CUMPLIDO

- g) *Creación del Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción, contratación del coordinador y levantamiento de una Encuesta Nacional de Corrupción.*

Evidencia: El Lunes 16 de abril de 2001 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución Suprema N° 160-2001-JUS que nombra el Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción. La culminación de la Encuesta Nacional de Corrupción que se verificó con la copia de la Comunicación del Banco Mundial que señala que ésta ha sido culminada. Asimismo, en los archivos técnicos del programa consta el acta de instalación del equipo de apoyo en la que aparece el Sr. Santiago Pedraglio como coordinador del equipo de apoyo.

- h) *Creación del Fondo Especial, mediante Decreto Supremo, para preparar las bases que faciliten el diseño de reformas futuras en las tres áreas. Presentación de los términos de referencia. Asignación de recursos al fondo.*

DICTAMEN: CUMPLIDO

Evidencia: El Decreto Supremo N° 068-2001-EF fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 20 de Abril de 2001. En éste se aprueba la constitución del Fondo de Acciones Subsecuentes (FAS). Con fecha 30 de abril de 2001 se aprobó la Resolución Ministerial N° 144-2001-EF/10 correspondiente a los rubros que conforman el presupuesto del FAS, al cronograma de ejecución y al reglamento operativo.

**Resumen de los Términos de Referencia
para las acciones Subsecuentes del Programa**

Plan de Trabajo para el Componente Fiscal

Materia del Estudio

<i>Materia del Estudio</i>	<i>Descripción</i>
1. Actualización del Sistema Tributario	
(1a) Aplicación de impuestos (con énfasis en el sector financiero): Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar la necesidad de mantener u otorgar incentivos tributarios (con énfasis en el sector financiero) con el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad del sistema impositivo y asegurando el equilibrio fiscal. Para ello se: a) estudiará el impacto de los actuales incentivos y el logro de los objetivos de política económica; b) determinará si la tributación actual permite desarrollar los nuevos instrumentos financieros; y, c) revisará la legislación comparada. • Diagnosticar la situación de la administración tributaria y analizar y proponer un plan de acción para fortalecer la SUNAT en el contexto de las reformas propuestas en política tributaria
(1b) Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar los elementos de política tributaria del informe de actualización del sistema tributario. • Definir una metodología para el cálculo del rendimiento fiscal y el estudio de los efectos económicos de las alternativas de reforma tributaria (<i>tax analysis</i>) de las medidas propuestas por el consultor en tributación (1a) en el IGV, el ISC, el IRPJ, y el IRPN • Definir una metodología para el cálculo del costo fiscal de los gastos tributarios vigentes y propuestos • Realizar otros estudios necesarios para un informe de actualización del sistema tributario peruano
(1c) Derecho Tributario	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y proponer modificaciones al Código Tributario y al Código de Ética de los funcionarios de la administración tributaria. • Preparar los borradores de las normas legales y reglamentarias requeridas para implantar las reformas tributarias.
(1d) Tributación sobre Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y proponer modificaciones a las normas vigentes sobre Contratos de Estabilidad Tributaria, Incentivos Mineros y los regímenes de tributarios incentivos vigentes en la explotación de recursos naturales no renovables • Proponer alternativas para la implantación de un sistema tributario para las explotaciones de los recursos no renovables gasíferos, mineros y petroleros considerando los diferentes tipos de gravámenes (renta, propiedad, ventas) considerando su impacto en los rendimientos fiscales y empresariales, los costos de administración y de cumplimiento

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir el ámbito de aplicación, determinación y distribución del canon. Para ello se: a) revisará las normas constitucionales y legales para el logro de una definición específica y ajustada a la naturaleza del canon; b) analizará la distribución actual y se hará una propuesta homogénea, considerando los efectos y las medidas compensatorias; c) distinguirá el ingreso por canon y por participación de la renta; y, d) conformará un equipo multisectorial que coordine a nivel el Ejecutivo, gobiernos regionales y locales y el congreso las recomendaciones y propuesta del estudio.
(1e) Tributación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los tratados de intercambio de información y para evitar la doble imposición vigentes • Definir los principios recomendaciones de los tratados de intercambio de información y para evitar la doble imposición • Definir la estructura de una ley y reglamentos de precios de transferencia para el Perú
<i>2. Implantación de Impuesto Predial</i>	
(2a) Diseño e implementación de Sistema Catastral	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de acervo documental (estudios realizados en últimos años por diferentes instituciones como COFOPRI, INADUR sobre el tema) • Desarrollo conceptual del Sistema Catastral. Se trata de identificar los requerimientos de los diferentes usuarios (ciudadanos, empresas, instituciones) así como definir el ámbito del Sistema, agentes participantes, tablas básicas, un glosario técnico. Todo esto debe permitir un diseño inicial del Sistema. La idea es una Base de Datos que incluya las especificaciones que atiendan los requerimientos de toda los usuarios. Asimismo, definir la estructura de un código catastral. • Situación Catastral del país. Estudio y evaluación de los diferentes esfuerzos que realizan instituciones como: <ul style="list-style-type: none"> a) COFOPRI (Catastro de predios informales), b) PETT (catastro rural), c) Registro Público de Minería (catastro de denuncios y explotaciones), d) Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Registro de predios), e) Instituto Nacional de Cultura (inventarios de zonas arqueológicas y de interés cultural), f) Superintendencia de Bienes Nacionales - SBN (registro de propiedades del Estado) y, g) Municipalidades (Lima y 2 distritales, 2 provinciales). Además, se realizaría un análisis comparativo con experiencias de otros países (estudio comparado Chile + Colombia) • Estudio de Factibilidad sobre un Sistema Catastral, tomando en cuenta la legislación vigente y los condicionamientos externos

	<p>necesarios. En principio, se trata de evaluar una metodología y Diseño Racional Centralizado (uniforme, simplificado, eficiente) y una administración descentralizada. Este estudio debe incluir también un Diseño corregido del Sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un Plan de Acción para implementar el Sistema Catastral. Este plan debe incluir tanto propuestas técnicas, de tipo formal-legal como del Sistema.
3. Análisis de Distorsiones en Comercio Exterior y Mercado Laboral	
(3a) Estructura arancelaria	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la estructura arancelaria del Perú en el contexto de su neutralidad y equidad con los agentes económicos y la política comercial en general • Proponer cambios a la actual estructura arancelaria y los regímenes especiales (ej. CETICOS) proponiendo modificaciones para reducir el nivel y la variación de la tarifa promedio que aumenten la equidad y transparencia del sistema arancelario en su conjunto. • Presentar un documento que identifique los principales elementos distorsionantes de la estructura arancelaria y proponga medidas para eliminarlos
(3b) Aplicación del Impuesto General a las Ventas en la exportación de servicios	<p>Determinar si el esquema actualmente aplicado permite la competencia de los servicios prestados al exterior. Para ello se hará:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisión de la legislación actual y definiciones y sus efectos económicos. • Análisis de la administración tributaria del impuesto a los servicios de exportación.
(3c) Estudio sobre la aplicación del impuesto selectivo al consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Plantear el esquema del impuesto en el mediano y largo plazo, tanto a nivel de bienes y servicios.
(3d) Estudio sobre Cargas laborales	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de legislación y Evaluación. Análisis sectorial de las distorsiones derivadas de las cargas laborales
4. Encuesta de Empleo en el Sector Público	
(4a) Apoyo Informático para Encuesta de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a la Dirección de Informática del MEF en el diseño, desarrollo, y compilación de una encuesta sobre empleo del sector público
5. Análisis de Estructura del Gasto Público	
(5a) Análisis del Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar el gasto público desde la perspectiva de identificar posibles duplicaciones en los objetivos de diversos programas presupuestarios, particularmente en el área social; • Preparar un informe que identifique y proponga soluciones a las duplicaciones identificadas, y también proporcione el contexto estadístico histórico para analizar la evolución del gasto público por funciones.
6. Análisis de la Deuda Pública	

<p>(6a) Administración de deuda Soberana</p>	<p>Marco Institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha planteado una nueva estructura para la organización de la DGCP que considera las funciones del front, middle y back office, y con un órgano responsable de las políticas de administración de la deuda. <p>Modelos de Administración de Deuda Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de Administración de Deuda Pública que considera entre otros, los siguientes aspectos: <ol style="list-style-type: none"> a) Estrategias de Financiamiento y/o reestructuración b) Análisis de la composición del portafolio actual de deuda de mediano y largo plazo c) Administración de los riesgos de liquidez y de mercado • Modelo estocástico de administración de portafolios, que permite cuantificar los diferentes riesgos de la deuda pública. • Análisis y estudios en curso: <ol style="list-style-type: none"> a) Borrador de un programa de administración de deuda pública a mediano plazo. b) Estudio sobre las posibilidades de desarrollo del mercado de deuda soberana en el mercado de capitales doméstico. c) Evaluación de la posibilidad de desarrollar el mercado de deuda de corto plazo a través de Tesoro d) Análisis de las posibilidades del Perú para acceder al mercado internacional de capitales sobre la base de consultas a bancos de inversión y a diferentes propuestas alcanzadas. <p>Normativa Legal Financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de ley General de Deuda Pública, que integra una serie de procesos relacionados con el endeudamiento y permitirá contar con el marco jurídico adecuado para realizar una administración más activa y dinámica del portafolio de deuda. • Estudio de normatividad necesaria para la emisión de deuda en el mercado de capitales, se procederá a revisar y perfeccionar la legislación a fin de incorporar nuevas posibilidades tales como la emisión de instrumentos a corto plazo (Letras de Tesoro) • Adecuación de la normatividad del marco legal para realizar emisiones en el mercado externo. • Estudio sobre necesidades de financiamiento, tomando como base los supuestos contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual, los que han sido incorporados en el desarrollo del modelo de administración de deuda (DGAEF)
<p>7. Estudio de la Administración Financiera</p>	
<p>(7a) Modernización de la Gestión Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la estrategia del MEF para impulsar una ejecución del gasto en base a resultados. • Analizar la implantación de convenios de gestión en FONAFE y el proceso de planeamiento estratégico liderado por la DGAEF.
<p>(7b) Finanzas Públicas y Administración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar el actual proceso de formulación y ejecución del presupuesto y sus vinculaciones con el programa económico de

Presupuestaria	<p>gobierno;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proponer mecanismos para fortalecer la gobernabilidad fiscal a partir de la formulación y ejecución del presupuesto, considerando entre otros, la aprobación del presupuesto en dos fases: a nivel macro/global y a nivel micro/sectorial.
----------------	---

Plan de Trabajo para el Componente Social

<i>Materia del Estudio</i>	<i>Descripción</i>
1. Estudio sobre la implantación de Programas Sociales	
(1a) Seguimiento y evaluación del gasto social	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar una agenda de evaluación (tanto de impacto como de costo-efectividad) para el primer año del funcionamiento de la DGAEF como apoyo a la Secretaría Técnica de la CIAS y un plan esquemático para años posteriores (2-3 años), empezando con programas sin evaluaciones que absorben muchos recursos, tomando en cuenta consideraciones tanto de orden técnico como de economía política; ● Planificar el inicio de las evaluaciones del primer año; estudiar la factibilidad de asignar un porcentaje del presupuesto de cada proyecto a la evaluación de impacto y al proceso de seguimiento y evaluación; ● Analizar las acciones realizadas hasta la fecha así como las necesidades de capacitación en la evaluación y la preparación de contratos de desempeño en el sector social y proponer un programa de capacitación.
(1b) Procesos de focalización	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar y costear un sistema de información para apoyar la aplicación del nuevo mapa de pobreza que integre anualmente la información disponible de las encuestas de hogares y registros administrativos de las instituciones que actúen en el área social; ● Asesorar a los programas de gasto en asistencia e inversión social adicional para la aplicación del nuevo mapa de pobreza al proceso de asignación de recursos (Vaso de Leche, Comedores, etc.); ● Proponer y consultar una estrategia modificada de focalización en áreas urbanas.

<p>(1c) Diseño de estrategia de racionalización de los programas sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tomando en cuenta los estudios hechos hasta la fecha, proponer una estrategia de racionalización de los programas sociales que consolide una nueva institucionalidad y estructura organizacional de los distintos sectores de la administración pública y permita elevar la productividad en el uso de los recursos. Esta tarea debe realizarse en coordinación con las otras consultorías; • Preparar una versión mejorada del plan de contingencia para la protección social actual, coordinando las consultas y los procesos de decisión política necesarias; • Preparar términos de referencia y liderar el proceso de licitación, selección de firma, evaluación de propuestas y supervisión de la firma seleccionada para las actividades descritas en el acápite 2 de este Componente.
<p>(1d) Facilitación de procesos de concertación y difusión sobre propuestas de reforma social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer y apoyar en la aplicación de un mecanismo efectivo de coordinación de la política y los programas sociales (reuniones periódicas, etc.); • Diseñar mecanismos que promuevan el diálogo y la concertación entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y las agencias de cooperación, con los ciudadanos pobres a fin de aumentar el control social de los programas sociales y fortalecer las instancias de coordinación existentes.
<p><i>2. Estudio sobre la Protección Social</i></p>	
<p>(2a) Evaluación de la política social y mejoramiento del plan de contingencia para la protección social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar una evaluación exhaustiva de los lineamientos y logros alcanzados por la política social del gobierno peruano en coordinación con el equipo de consultores del Componente Social. Los términos de referencia deberán incorporar como mínimo dos secciones: una dedicada a la estrategia de combate y alivio a la pobreza y una dedicada a la protección social; incluyendo como mínimo: <ol style="list-style-type: none"> a) Diagnóstico de la efectividad de la red actual de combate y alivio a la pobreza sobre la base del diagnóstico de las causas de la pobreza y las principales carencias de la población en pobreza extrema y los mecanismos de intervención y focalización utilizados; que deberá elaborarse a partir de una revisión del Estado del Arte sobre la materia; b) Un análisis de vulnerabilidad de los distintos grupos poblacionales en el país, incluyendo tanto la vulnerabilidad frente a shocks covariados (tales como crisis económicas o desastres naturales, entre otros), como frente a shocks idiosincráticos (desempleo, enfermedades catastróficas, entre otros); c) Diagnóstico de la efectividad de la red actual de protección social sobre la base del análisis de vulnerabilidad y el diagnóstico sobre la red actual de combate y lucha contra la

	<p>pobreza;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación y diseño de los instrumentos que deberán estar en funcionamiento para implantar una Red de Protección Social efectiva con la participación del resto de los actores de la sociedad (además del Estado), que asegure un piso mínimo en la calidad de vida de la población más pobre, proteja a las poblaciones vulnerables frente a los distintos tipos de shocks (programas de transferencia de ingresos o de alimentos, programas de seguro social, seguro de desempleo, seguro de salud, entre otros) y permita combatir la pobreza eficientemente con el fin de avanzar hacia el diseño e implementación de una política social integrada a una política de desarrollo nacional.
--	--

Plan de Trabajo para el Componente Justicia

<i>Materia del Estudio</i>	<i>Descripción</i>
1. Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción - GINA	
(1a) Constitución del Grupo de Iniciativa Nacional Anticorrupción (GINA)	Constituir un Grupo de Iniciativa Nacional Anticorrupción (GINA) conformado por representantes de la sociedad civil que propicie los espacios de encuentro e impacto destinados a lograr los objetivos del proyecto en cuanto al diagnóstico, la difusión de la investigación y los perfiles de lineamiento de lucha contra la corrupción conjuntamente con el partido o movimiento político ganador de las elecciones generales.
2. Grupo de Expertos y Consultorías	
(2a) Coordinación General (2b) Expertos (3) (2c) Especialistas (3) (2d) Consultorías Específicas	Efectuar los diseños metodológicos, el diagnóstico mencionado, la difusión de los resultados, el perfil del plan, y el apoyo para las coordinaciones con los candidatos a la segunda vuelta electoral y/o el grupo político ganador de las elecciones generales, para el examen de los elementos que debe incluir una política general de combate contra la corrupción y promoción de la ética pública y presente las alternativas que considere pertinentes.
3. Eventos Regionales	

<p>(3a) Preparación de los Eventos (3b) Desarrollo de los Eventos (3c) Apoyo de la Prensa Local y otros</p>	<p>Llevar a cabo seis Foros Regionales, en los que participarán las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y las agencias estatales locales. En estos foros se difundirán los resultados de la encuesta sobre percepción de la corrupción, se realizará una primera aproximación de las características que tiene la corrupción en el ámbito regional y local, se recibirán recomendaciones de las instituciones correspondientes y se sentarán las bases para el establecimiento de los mecanismos institucionales de concertación que vinculen a las personas y organizaciones de la sociedad civil entre ellas y el Estado.</p>
<p>4. Mesa de Diálogo y Análisis de Situación de Corrupción</p>	
<p>(4a) Encuentro Presidencial (4b) Foro Internacional (4c) Publicación (4d) Contingencias y Varios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar a una mesa de diálogo y análisis con el futuro equipo de gobierno ganador de las elecciones generales, para exponerles directamente la situación de la corrupción en el Perú. • Coordinar la necesidad de diseñar lineamientos para la construcción de una futura agenda de lucha contra la corrupción. • Efectuar un Foro Internacional donde se expondrá el diagnóstico sobre la corrupción en el Perú y los posibles lineamientos de una futura política nacional contra la corrupción.
<p>5. Grupo de Trabajo de Alto Nivel - Secretaría Técnica</p>	
<p>(5a) Planeamiento Estratégico y otras consultorías específicas</p>	<p>Facilitar el diseño del Plan estratégico para la modernización del Sistema de Administración de Justicia. Aportar herramientas metodológicas e información para la toma de decisiones, así como capacitar a un equipo interinstitucional en éstas.</p>
<p>(5b) Mecanismos de consulta con sociedad civil</p>	<p>En coordinación con los equipos de diseño del Plan estratégico, proponer mecanismos para la participación de la sociedad civil en la reforma del Sistema de administración de Justicia</p>
<p>(5c) Preparación de Consulta a la sociedad civil</p>	<p>Preparar los materiales y la metodología de la consulta, así como los informes de resultados</p>



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

OFICIO N° 026 -2001-EF/10

**CARTA DE POLÍTICAS DEL PRÉSTAMO SECTORIAL DE TRANSPARENCIA Y
REFORMA EN POLÍTICAS FISCAL, SOCIAL Y DE JUSTICIA**

Lima, 23 de febrero de 2001

Señor
Enrique Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Presente.-

Estimado señor Iglesias:

1. *La coyuntura por la que el Perú atraviesa es histórica y se presenta como una oportunidad sin precedentes para recuperar la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, que por diversos motivos fue disminuyendo en el transcurso de los últimos años. El Gobierno de transición presidido por el Doctor Valentín Paniagua Corazao se ha trazado objetivos ambiciosos en el corto plazo, con la finalidad de evitar una agudización de la crisis política y sentar las bases de una transferencia ordenada al próximo gobierno.*
2. *Para alcanzar dichos objetivos, el Gobierno de transición concentrará sus esfuerzos en las principales áreas en las que el sector público interactúa con la sociedad civil. Otro tema central y preponderante es el fomento de la transparencia en todo el accionar gubernamental, que permitirá a la ciudadanía conocer y evaluar las políticas públicas a través de una democracia participativa.*

Por otro lado, las políticas sociales constituyen el aporte principal del Gobierno para proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad. En ese sentido, deben consolidarse los mecanismos con los que cuenta el sector público para el alivio de la pobreza, integrándolos en el marco de una estrategia de desarrollo y transformándolos en una política de Estado que trascienda un determinado período gubernamental.

Finalmente, el desamparo de la población frente a un sector público poco transparente se acentúa por la falta de confianza en el sistema judicial, situación que se debe revertir gradualmente, dando lugar a un sistema que vele por los derechos ciudadanos y por el buen uso de los recursos públicos.

3. *El manejo de los recursos fiscales, que son producto del aporte de todos los peruanos, es un área en la que se necesita fomentar la transparencia y la*



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

participación ciudadana. En este campo, como usted verá, Señor Presidente, el Gobierno del Perú tiene previstas acciones importantes que permitirán la inserción activa de la sociedad civil como fiscalizadora de última instancia del accionar gubernamental.

Respecto a las políticas sociales, se busca que éstas se implementen en un marco de mayor transparencia y con normas que garanticen la sostenibilidad, en el largo plazo, de los programas considerados prioritarios.

Adicionalmente, el Gobierno apoyará decididamente las reformas en el ámbito judicial, propiciando el consenso sobre estrategias de reforma e impulsando acciones que disminuyan la corrupción.

- 4. De igual manera, consideramos prioritario realizar los avances que nuestro contexto permita, para que el futuro Gobierno cuente con los elementos necesarios que posibiliten encarar la difícil y compleja tarea de modernizar el sector público. En tal sentido, iniciaremos una serie de estudios en las áreas fiscal, social, y de justicia, que confiamos constituirán un importante aporte para que las autoridades que asuman el poder el 28 de julio próximo desarrollen su programa de gobierno.*
- 5. Con el objeto de poder implementar dichas medidas de reforma y otras que defina posteriormente la nueva administración, el Gobierno solicita al Banco Interamericano de Desarrollo un crédito por la suma de US\$ 400 millones para el año 2001.*

El Préstamo Sectorial de Transparencia y Reforma en Políticas Fiscal, Social y de Justicia, objeto de la presente carta, por un monto de US\$200 millones, constituiría la primera de dos operaciones que, de ser aprobada, se ejecutaría durante el primer semestre del año. La segunda operación, por igual monto, será ejecutada durante el segundo semestre de 2001 y presentará avances adicionales en materia de reforma y modernización del Estado, los que serán definidos con las autoridades que asuman el próximo Gobierno.

- 6. Para respaldar nuestra solicitud, la presente carta describe:*
 - a. El marco de política macroeconómica y el plan de financiamiento externo del Gobierno, que tiene el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este marco cubre las políticas fiscal, externa, cambiaria y monetaria;*
 - b. Los compromisos del Gobierno para cumplir los objetivos de brindar mayor transparencia a la información fiscal, optimizar la asignación de los recursos públicos en programas sociales prioritarios y apoyar la reforma de la administración de justicia; y,*
 - c. Las acciones que el Gobierno realizará para dar continuidad al proceso de reforma de las áreas fiscal, social y de justicia, que sirvan de base para la segunda operación sectorial del año 2001.*



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

ANTECEDENTES

7. *Durante los años 1998 y 1999, la economía peruana sufrió el impacto de tres factores exógenos que alteraron el desempeño macroeconómico, incluyendo el equilibrio fiscal. En primer término, la intensificación de la crisis asiática mantuvo deprimidos los precios de los principales productos de exportación del Perú. En segundo lugar, el Fenómeno de "El Niño" causó pérdidas directas a la infraestructura pública por un valor de alrededor de US\$ 1 200 millones (aproximadamente el 2 por ciento del PBI) y perjudicó directamente la actividad productiva, especialmente en los sectores agrícola y pesquero. Asimismo, la crisis rusa provocó una retracción del crédito en el ámbito mundial.*

En este escenario, un volumen importante de capitales de corto plazo abandonó el país durante la segunda mitad de 1998.

8. *Como es de su conocimiento, el año 2000 fue particularmente difícil para la estabilidad política del país. La controversia que rodeó a los comicios electorales y a la transición del poder, así como otros eventos subsecuentes que son de conocimiento público, dieron lugar a que el Congreso de la República aplicara mecanismos constitucionales para restaurar el orden político. Se convocó a nuevas elecciones generales para el 8 de abril del presente año y se instauró un Gobierno de transición dirigido por el Presidente, doctor Valentín Paniagua Corazao.*
9. *El contexto de incertidumbre política fue uno de los factores que interrumpió la recuperación de la actividad económica, iniciada a fines de 1999. La inversión privada se mantuvo deprimida, lo cual se reflejó en un estancamiento de la actividad económica. En este escenario, según estimaciones preliminares, el PBI creció 3.6 por ciento en el año 2000, el déficit fiscal llegó al 3 por ciento del PBI, mientras que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo a 3 por ciento del PBI.*

MARCO DE POLÍTICA MACROECONÓMICA Y FINANCIAMIENTO EXTERNO

10. *Entre nuestras prioridades como Gobierno de transición, se encuentran el prudente manejo fiscal y monetario y el impulso a reformas de carácter estructural, que permitan una mejora en la competitividad de la economía, así como la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el manejo de los recursos del Estado. Consideramos que éstas son condiciones necesarias para que la próxima administración gubernamental pueda iniciar su mandato en un contexto estable.*

El programa económico del Gobierno para el año 2001 se encuentra respaldado por un acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional por un monto equivalente a 128 millones de DEG, cuyos fondos son considerados precautorios por el Gobierno del Perú. En cuanto a las reformas estructurales, se ha formulado un programa de trabajo en estrecha consulta con las instituciones financieras multilaterales.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

11. *A pesar de la incertidumbre sobre el manejo macroeconómico en un año electoral, el Gobierno se compromete a aplicar durante su mandato una férrea disciplina fiscal, que le permita reducir el déficit fiscal del año 2001, del 3 por ciento estimado para el año 2000, a 1,5 por ciento del PBI. Ello posibilitará cumplir con lo dispuesto en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, cuya formulación contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del Programa de Reforma de las Finanzas Públicas.*

Para dar cumplimiento a esta meta fiscal, se aplicará un estricto control sobre el gasto público y se evitará nuevas medidas que impliquen una reducción de los ingresos tributarios. El requerimiento de financiamiento bruto del sector público no financiero se estima en US\$ 1 758 millones (déficit fiscal de US\$ 866 millones más amortización de la deuda), el cual se financiará con desembolsos por proyectos (US\$ 500 millones), endeudamiento externo (US\$ 975 millones), ingresos por privatizaciones y otras fuentes.

12. *Para el año 2001 se estima un crecimiento del PBI que fluctúe entre el 2 y el 3 por ciento, teniéndose como objetivo una inflación entre 2,5 y 3,5 por ciento y un déficit en cuenta corriente menor al 3,5 por ciento del PBI. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), según su Programa Monetario para el 2001, continuará utilizando la base monetaria como su meta intermedia para asegurar la reducción de la inflación a niveles internacionales. Asimismo, se continuará aplicando una política cambiaria flexible, limitando la intervención del BCRP en el mercado de divisas sólo a episodios de fluctuaciones temporales del tipo de cambio.*
13. *El Gobierno redoblará sus esfuerzos en la ejecución de reformas estructurales, dada la importancia que ello conlleva para impulsar la inversión privada, generar empleo, mejorar la eficiencia de la economía, y aumentar las reservas internacionales netas. En materia de inversiones, el Gobierno espera que los ingresos por privatizaciones y concesiones superen los US\$ 500 millones en el año 2001.*

SECTOR FISCAL

14. *La transparencia en las finanzas públicas y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas son importantes tanto para incrementar la confianza de los agentes privados nacionales y extranjeros en el accionar gubernamental, como para obtener eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos. El acceso del ciudadano a información sobre el manejo fiscal repercutirá en un mejor diseño de políticas públicas, lo cual permitirá atender satisfactoriamente las demandas reales de la sociedad.*
15. *Un primer paso en esa dirección ha sido la aprobación de importantes disposiciones legales, como la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y las modificaciones a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Sin embargo, es necesario avanzar aún más.*



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

En ese sentido, para consolidar la transparencia e introducir mecanismos de rendición de cuentas, se tramitará la aprobación de una norma con rango de ley que permita el Acceso Ciudadano a la Información Fiscal. En ella se establecerá la información mínima que debe ser de conocimiento público, respecto de los ingresos (incluyendo gastos tributarios), gastos, déficit y su financiamiento, así como el perfil de la deuda del sector público consolidado. Asimismo, establecerá un sistema de obtención de información, mediante el cual el ciudadano tenga acceso a información adicional dentro de parámetros de razonabilidad y relevancia.

16. *El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP) es un instrumento de gestión de las finanzas públicas, que integra la información de los procesos presupuestarios, financieros y contables, asegurando, por un lado, la consistencia interna de la información y, por otro, el seguimiento y control de los ingresos y gastos públicos. Como señal del compromiso del Gobierno de impulsar el manejo absolutamente transparente de las finanzas, el registro SIAF-SP alcanzará a todas las Unidades Ejecutoras del Gobierno Central, al incorporar a las comprendidas en los Sectores Defensa e Interior.*
17. *En lo relativo a ingresos fiscales, el Gobierno adoptará medidas adicionales que permitirán incrementar la recaudación tributaria y mejorar las relaciones entre el fisco y los contribuyentes. En ese contexto, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) mejorará los servicios de información y consulta y modernizará los procedimientos de auditoría para identificar y combatir la evasión tributaria, usando criterios objetivos apoyados en nuevas tecnologías. La SUNAT dedicará esfuerzos para reducir las tasas de morosidad de 3 a 1 por ciento en el caso de los grandes contribuyentes y de 25 a 10 por ciento para los medianos contribuyentes, hacia finales del año 2001. Los retrasos en los pagos serán vigilados de cerca para evitar que se incremente la deuda tributaria en términos reales. Adicionalmente, el Gobierno revisará el marco reglamentario con el fin de consolidar las atribuciones normativas y operativas de la SUNAT, y permitir la simplificación de sus procedimientos de auditoría y recaudación.*
18. *Adicionalmente, como una forma de optimizar el funcionamiento del Tribunal Fiscal, última instancia administrativa en el ámbito tributario y aduanero, y asegurar un nivel de objetividad y alto profesionalismo de sus miembros, se elaborará un proyecto de ley que será puesto a consideración del Congreso, a través del cual se buscará garantizar que el sistema de elección y nombramiento de sus vocales se realice de manera transparente, que permita una evaluación objetiva de los candidatos basado en sus méritos y con la participación de la sociedad civil, otorgándole de esta manera mayor garantía a sus resoluciones.*

SECTORES SOCIALES

19. *El país ha venido realizando esfuerzos para reducir los niveles de pobreza y mejorar el bienestar social. Como resultado de estos esfuerzos ha sido posible reducir las tasas de pobreza extrema y mejorar los indicadores de bienestar de la población. Sin embargo, existen debilidades institucionales y de diseño de políticas que*



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

reducen el impacto del gasto social en el mejoramiento del nivel de vida de la población de bajos ingresos.

Entre los factores de carácter institucional que limitan la efectividad y eficiencia del gasto social destacan: la deficiente coordinación intersectorial; la duplicidad de acciones en diversos organismos; la ausencia de capacidad de rectoría y de control de la calidad de la gestión en los sectores sociales; la debilidad funcional de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS); y, la ausencia de una política articulada y de consenso. En cuanto al diseño de políticas, destacan la regresividad, poca transparencia, y deficiente focalización del gasto social, así como la limitada capacidad de respuesta ante crisis económicas o desastres naturales.

- 20. Con el fin de resolver los problemas institucionales y fortalecer la eficacia y eficiencia de los programas sociales, se implementarán sistemas permanentes, complementarios a los existentes, que garanticen la coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Social en el marco de un proceso de modernización del Estado. Como parte de este esfuerzo, se fortalecerá la CIAS a través del nombramiento de su Secretario Técnico y se asignará al Viceministerio de Economía la función de asesoría técnica.*
- 21. Se buscará mejorar la eficiencia de los programas sociales a través de acciones periódicas de seguimiento y evaluación de las áreas prioritarias mediante el uso de los indicadores de desempeño desarrollados el último año. De manera progresiva, el presupuesto de las instituciones que desarrollan programas sociales será asignado tomando en cuenta dichos indicadores. En forma complementaria, se fomentará la participación de la ciudadanía en el proceso de control y evaluación del uso de recursos públicos en estos sectores. Dicha participación no es posible sin la disposición oportuna de información de calidad; por lo tanto, se incrementará la transparencia del gasto social poniendo a disposición del público información sobre actividades y proyectos del Gobierno destinados a la lucha contra la pobreza.*
- 22. El Gobierno tiene previsto institucionalizar la Red Contingente de Protección Social a fin de contar con una instancia orgánica y permanente que brinde una respuesta integral de la política social ante contracciones económicas o desastres naturales, permitiendo, de esta manera, proteger los ingresos de los segmentos menos favorecidos de la población. Esta estrategia incluirá mecanismos para autorizar el uso de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) con la finalidad de expandir los programas sociales idóneos como respuesta a la coyuntura. Asimismo, esta Red se apoyará sobre un eficiente sistema de información que permitirá el seguimiento y evaluación del impacto de una crisis y la efectividad de los mecanismos de respuesta.*
- 23. Para el año 2001, con la finalidad de atenuar el impacto negativo del desempeño económico, el Gobierno se compromete a identificar proyectos esenciales dentro de los programas críticos para el desarrollo social, cuyo financiamiento del Tesoro Público no estará sujeto a recortes presupuestales.*



SECTOR JUSTICIA

24. *El Gobierno considera de vital importancia contrarrestar la incertidumbre y falta de predictibilidad actual que origina la debilidad del Sistema de Administración de Justicia y la corrupción que ha afectado a los sectores público y privado, pues ambos factores perjudican la percepción de riesgo país y debilitan nuestra capacidad para atraer inversiones, así como de crecimiento y desarrollo. En este sentido, este programa buscará sentar bases para que los posteriores esfuerzos de reforma del Estado se construyan sobre los pilares de la recuperación de la confianza ciudadana en sus instituciones y la capacidad de los peruanos para exigir una mejor actuación de sus funcionarios. Asimismo, se considera indispensable garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial.*
25. *Luego de los importantes avances realizados para la reinstitucionalización del sector justicia con medidas como la eliminación de las Comisiones Ejecutivas, la restauración de facultades del Consejo Nacional de la Magistratura, la derogación de la Ley de Homologación de Magistrados Titulares y Provisionales y la creación de los Consejos Transitorios del Poder Judicial y del Ministerio Público, es necesario crear los mecanismos de coordinación para que todas las instituciones involucradas en el Sistema de Administración de Justicia, conservando y reforzando su autonomía, diseñen un Plan Estratégico del Sistema y los lineamientos para su modernización, basados en el consenso interinstitucional y social que garantice la transparencia y rendición de cuentas del proceso. En ese sentido, se propiciará la suscripción de un acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio de Justicia y la Academia de la Magistratura con el objeto de elaborar un plan de acción para enfrentar dicho proceso de reforma.*
26. *Asimismo, se facilitará los medios para diseñar, desde la sociedad civil, los lineamientos de una política contra la corrupción. Para ello, se realizará una encuesta nacional de corrupción que identifique las áreas críticas en las que se presenta, se apoyará la formación de un grupo de representantes nacionales de la sociedad civil contra la corrupción y se constituirá un equipo especializado destinado a proveerles apoyo técnico, con el convencimiento que a través del trabajo conjunto, se establecerán las bases para la toma de decisiones, en un futuro cercano, respecto a acciones concretas que permitan la erradicación de este mal.*
27. *Finalmente, para garantizar el proceso de reforma del Sistema de Administración de Justicia, pero, principalmente, para asegurar que no existan retrocesos en los avances en materia de ampliación y cobertura de la prestación de servicios de justicia básica a la población más pobre del país, el Gobierno identificará los proyectos esenciales cuyo financiamiento del Tesoro Público no estará sujeto a recortes presupuestales.*



ACCIONES INDICATIVAS PARA 2001 - 2002

28. *El horizonte de reformas es de mediano plazo. El Gobierno realiza un esfuerzo especial para enmarcar sus actividades anuales en un contexto plurianual, formando consensos alrededor de las principales iniciativas para generar políticas de Estado que trasciendan al Gobierno en ejercicio. Esta perspectiva es particularmente válida en el actual periodo político.*

En cabal y correcto cumplimiento de su responsabilidad de dirigir un período de transición, el Gobierno tiene como principal objetivo sentar las bases para un proceso democrático y ordenado de transferencia de poder. Por otro lado, la aceptación social con que cuenta y, en general, las características de la coyuntura, configuran una ocasión privilegiada para profundizar las reformas económicas y entrelazarlas con otras de carácter social y político.

29. *En ese contexto, y con la finalidad que esta primera operación sienta las bases de un segundo préstamo dentro del mismo programa anual, es importante para el país establecer mecanismos y acciones que aseguren la continuidad del proceso de reforma que se está iniciando. En ese sentido, el Gobierno se compromete a efectuar los estudios que permitan avances sustanciales en las tres áreas (fiscal, social y justicia) para alcanzar importantes objetivos en el 2001 y sentar las bases para importantes iniciativas de reforma en el futuro.*
30. *En el área fiscal, dentro de un marco de modernización del Estado, el Gobierno preparará estudios y propuestas de reformas sobre: i) política tributaria y arancelaria que mantenga los criterios de neutralidad y equidad y busque eliminar las distorsiones existentes; ii) tratamiento de la deuda externa; iii) administración de recursos humanos, iv) extensión de los indicadores de gestión y desempeño e incorporarlos en el proceso presupuestal. Tales propuestas, una vez elaboradas, serán publicadas en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas.*
31. *En el ámbito social se sentarán las bases de reformas futuras a través del fortalecimiento de los programas focalizados de combate a la pobreza y la racionalización y consolidación de los programas de asistencia e inversión social. Asimismo, se iniciará la evaluación de los mecanismos de financiamiento de salud básica y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. Se crearán mecanismos costo-efectivos de protección social, incluyendo un Plan de Contingencia Social diseñado en función de la vulnerabilidad de la población.*
32. *El Gobierno apoya decididamente la reforma del sistema de administración de justicia. Como parte de las acciones a las que nos comprometemos en el contexto del programa sectorial se encuentra el apoyo al diseño del Plan Estratégico del Sistema y los lineamientos para su modernización, basado en un consenso interinstitucional y social que garantice la transparencia y rendición de cuentas del proceso. De igual manera, se apoyará la formulación de propuestas de consenso para incrementar el acceso y calidad de la justicia básica, fortalecer las instituciones garantizando su eficiencia, autonomía e independencia, y adoptar acciones concretas dirigidas a erradicar la corrupción.*



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

CONCLUSIONES

33. *El Perú ha logrado un considerable progreso en la modernización del sector público y, como se señala en la presente carta, el Gobierno de transición se ha comprometido a avanzar en este ámbito trazándose metas ambiciosas para el corto plazo. El logro de estas metas sentará las bases para que el próximo Gobierno pueda iniciar su gestión en las mejores condiciones posibles, dentro de un entorno de estabilidad macroeconómica y con valiosos aportes técnicos para el diseño de acciones futuras de reforma del Estado. Asimismo, consideramos de vital importancia que la próxima gestión inicie su mandato bajo un marco de mayor transparencia que permita un mejor seguimiento y evaluación de las políticas públicas por la sociedad civil. De esta manera, confiamos en que se recuperará la confianza de la ciudadanía en el accionar gubernamental, elemento indispensable para un mandato en democracia.*
34. *El desafío actual, por lo tanto, es proteger la estabilidad macroeconómica y fortalecer las bases para iniciar un proceso de expansión sostenida de la economía, al mismo tiempo que dar las pautas para consolidar la eficiencia en la ejecución del gasto social y consolidar el sistema democrático. En tal sentido, el Gobierno peruano espera la aprobación de su solicitud para un préstamo que financie un programa sectorial de transparencia y reforma en políticas fiscal, social y de justicia.*

Atentamente,


Javier Silva Ruete
Ministro de Economía y Finanzas

PROYECTO DE RESOLUCION

PERU. PRESTAMO ____/OC-PE A LA REPUBLICA DEL PERU

**Programa Sectorial de Transparencia y Reforma en Políticas
Fiscal, Social y de Justicia**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Peru, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa Sectorial de Transparencia y Reforma en Políticas Fiscal, Social y de Justicia. Dicho financiamiento será por una suma de hasta doscientos cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$250.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los “Plazos y Condiciones Financieras” y las “Condiciones Contractuales Especiales” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.