

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PERÚ**

**PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN Y DEL  
GASTO PÚBLICO II**

**(PE-L1017)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos C. Pimenta (Jefe de Equipo, RE3/SC3), Gonzalo Afcha, Pablo Alonso, Rafael de la Cruz, y Damaris Leon (RE3/SC3), Claudia Stevenson (RE3/FI3), Diego Buchara (LEG), y Gonzalo Deustua (COF/CPE).

## ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Contexto general.....	1
B.	Problemas específicos y estrategias y acciones del país para enfrentarlos .....	2
1.	Participación del sector privado en la inversión pública.....	2
2.	Gestión del gasto público en el nivel nacional .....	4
3.	Gestión del gasto público en el contexto de la descentralización .....	5
C.	Estrategia del Banco en el sector y con el país.....	6
D.	Estrategia del programa.....	6
E.	Coordinación con otros donantes .....	7
II.	EL PROGRAMA .....	7
A.	Objetivos y descripción .....	7
B.	Componentes del programa.....	8
1.	Estabilidad Macroeconómica .....	8
2.	Participación del sector privado en la inversión pública.....	9
3.	Gestión del gasto público en el nivel nacional .....	10
4.	Gestión del gasto público en el contexto de la descentralización .....	14
C.	Costo y financiamiento.....	15
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	16
A.	Prestatario y organismo ejecutor .....	16
B.	Ejecución y administración del Programa.....	16
C.	Plan de Ejecución de la Serie Programática .....	16
D.	Seguimiento y evaluación.....	16
E.	Carta de Política .....	16
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	17
A.	Viabilidad institucional y socioeconómica.....	17
B.	Impacto ambiental y social.....	17
C.	Beneficios y beneficiarios .....	17
D.	Riesgos .....	17
V.	MATRIZ DE POLÍTICAS Y DE CONDICIONES .....	18

## ANEXO

### ANEXO I      Mecanismos Activadores para el 2007 (*Triggers*)

## APÉNDICE

### RESOLUCIÓN

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Datos socioeconómicos básicos	<a href="#">Enlace a indicadores de país</a>
Cartera en ejecución	<a href="#">Enlace a Cartera en ejecución de Perú</a>
Programa Tentativo de Préstamos	<a href="#">Enlace a programa tentativo de préstamos</a>
Información disponible en los archivos de RE3/SC3	<a href="#">Enlace a información disponible en los archivos de RE3/SC3</a>
Matriz de Resultados	<a href="#">Enlace a la Matriz de Resultados.</a>
Carta de Política	<a href="#">Enlace a Carta de Política 2006</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

APP	Asociación Público Privada
ASB	<i>Acuerdo Stand By</i>
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Convenios de Administración por Resultados
COPEX	Comité de Programación de Concertaciones Externas del Sector Público
CT	Cooperación Técnica
DASC	Dirección de Asuntos Sociales y Comunitarios de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
DGPM	Dirección General de Programación Multianual del Sector Público
DNCP	Dirección Nacional de Contabilidad Pública
DNEP	Dirección Nacional del Endeudamiento Público
DNPP	Dirección Nacional del Presupuesto Público
ESAP	Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCAM	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
GdP	Gobierno del Perú
GpR	Gestión por Resultados
IIRSA	Iniciativa de Integración de Infraestructura Sudamericana
ITR	Informe de Terminación de Proyecto
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Programa Anual de Concertaciones
PAMO	Pago Anual por Mantenimiento de Obras
PAO	Pago Anual por Obras
PBI	Producto Bruto Interno
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PMIP	Programas Multianuales de Inversión Pública
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
RIN	Reservas Internacionales Netas
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SIAF-SP	Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SOSEM	Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo
SSEGP	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público
UCPS	Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PERÚ**  
**PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN Y DEL GASTO**  
**PÚBLICO – OPERACIÓN II**  
**(PE-L1017)**

Plazos y Condiciones Financieras <sup>1</sup>				
Prestatario: República del Perú Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Plazo de amortización:	20 años
			Período de Gracia:	5 años
			Tasa de interés:	Libor
<b>Fuente</b>	<b>Monto (en millones)</b>	<b>%</b>	Plazo desembolso:	12 meses
BID (CO)	US\$200	100%	Comisión de inspección y vigilancia <sup>(*)</sup> :	0,0 %
			Comisión de crédito:	0,25%
Total	US\$200	100%	Moneda:	Facilidad unimonetaria
Sinopsis del Programa				
<p><b>Objetivo del Programa:</b>  El objetivo de esta segunda operación de la modalidad programática es continuar apoyando al Gobierno del Perú en los cambios institucionales, operativos, legales y normativos para mejorar la calidad de la gestión y del gasto público, a partir del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de análisis y monitoreo vinculadas a temas normativos, presupuestales, de inversión pública, y de gestión administrativa; así como la promoción de una mayor participación del sector privado asociado al sector público en la inversión y en la provisión de servicios.</p> <p><b>Cláusulas contractuales especiales:</b> Ver Matriz de Condiciones en el Capítulo V. (5.1)</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna</p> <p><b>El proyecto es consistente con la Estrategia de País:</b> Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p><b>El proyecto califica como:</b> SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p> <p><b>Fecha Verificación del CESI:</b> 16 de junio de 2006</p>				

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(\*)

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 La presente operación de préstamo es la segunda de tres consecutivas de un sólo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente bajo la modalidad de préstamo programático de apoyo a reformas de política, de conformidad con los documentos (CA-450-1) y (CS-3633). El 7 de diciembre de 2005 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó la primera operación de esta serie programática, denominada “Programa de Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público” (Préstamo N° 1699/OC-PE) por un monto de US\$200 millones, los cuales fueron desembolsados a finales de diciembre de 2005. La propuesta de dicho préstamo constituye el **documento marco** de la serie programática (PR-2997), y el presente documento actualiza, complementa y da seguimiento al mismo, conforme las orientaciones establecidas en el Memorando EVP/1/2006 (PO-LO-2006) de fecha 6 de marzo del 2006.

### A. Contexto general

- 1.2 Los indicadores económicos del Perú muestran un notable grado de estabilidad económica, sustentado en una gestión fiscal responsable y en un consenso político sobre la importancia de mantener el contexto macroeconómico sostenible. En el 2005 el Producto Bruto Interno (PBI) creció 6,4% y la economía completó cuatro años de crecimiento continuo con un promedio de 5,2%. El déficit del sector público no financiero llegó a 0,3% del PBI, la tasa de inflación fue 1,5% y el tipo de cambio se mantuvo estable con reservas monetarias apreciables. Adicionalmente el Perú ha cumplido con las metas del *Acuerdo Stand-By* (ASB) suscrito en el 2004 con el Fondo Monetario Internacional (FMI).
- 1.3 La posición de liquidez internacional del país es sólida, apoyada en un saldo de las Reservas Internacionales Netas (RIN) al cierre del año 2005, de US\$14.097 millones, aumentando en US\$1.466 millones respecto al cierre del 2004. Este nivel de las RIN representa alrededor de 14 meses de importación de bienes. Por su parte, la balanza comercial registró en 2005 un superávit de US\$5.163 millones y se estima que el mismo superará los US\$6 mil millones en el 2006. Asimismo, durante los últimos años se ha reducido el riesgo país, pasando de un promedio de 615 puntos en el año 2002 a 199 en el 2005.
- 1.4 El saldo de la deuda pública a junio de 2006 se situó en US\$28.220 millones, de los cuales los pasivos externos fueron US\$22.039 millones y los internos US\$6.181 millones. Como ratio del PBI, la deuda pública total disminuyó de 45% a fines del 2004 a 38,2% a fines del 2005, debido principalmente al crecimiento del PBI en dólares y a las depreciaciones del yen y euro frente al dólar. La deuda pública externa disminuyó en 7,0 puntos porcentuales del PBI, ubicándose en 28,1%, como consecuencia de los factores antes indicados y las operaciones de prepago ejecutadas por el gobierno con el Club de París (US\$1.555 millones) y con *Japan Perú Oil Co* (US\$757 millones).

- 1.5 En cuanto al perfil de la deuda externa, a junio de 2006, el 35,2% de los compromisos corresponden a entidades multilaterales, y el servicio anual total promedio para los próximos seis años es de US\$2.6 mil millones (equivalente a 2,7% del PBI), lo que define un requerimiento de recursos de fuentes externas por la suma de US\$1.022 millones para el 2006, y de US\$1.078 millones para el 2007. El nivel actual de la deuda es considerado sostenible en el mediano y largo plazo y revela el avance del país en estabilizar las finanzas públicas<sup>1</sup>.
- 1.6 En general, si bien existe un buen desempeño macrofinanciero de corto y mediano plazo, es importante continuar adoptando medidas que contribuyan a un crecimiento económico sostenido. Actualmente, son alentadores los resultados que se registran en el aumento de la acumulación de capital, en el incremento de la productividad del trabajo, y en el aumento en la eficiencia del uso de capital y de la cuenta corriente, que a su vez son indicadores de que las bases para el crecimiento son propicias y que es necesario continuar fortaleciéndolas.
- 1.7 En el 2005 la inversión pública llegó a 2,9% del PBI (2,8% en el 2004) y la privada a un 16% (15,3% en el 2004); cifras inferiores a los picos recientes de 4,8% (inversión pública en 1994) y al 19,2% (inversión privada en 1995). El Perú presenta uno de los niveles más bajos de inversión en la región, y esto demanda un incremento urgente en la cantidad y calidad de la inversión pública y privada.
- 1.8 Las actividades iniciadas durante el 2005 como parte de la primera operación de la serie programática han ido asentando el marco jurídico e institucional que va a permitir al Gobierno mejorar la eficiencia y el impacto del gasto público y promover, de forma sostenible y responsable, la inversión privada asociada con el sector público. Se estima que las acciones del Programa ayudarán a fomentar tasas de inversión y de crecimiento elevadas y sostenibles, coherentes con un desarrollo incluyente y equitativo.

## **B. Problemas específicos y estrategias y acciones del país para enfrentarlos**

- 1.9 Esta sección describe y analiza las acciones que el Gobierno del Perú (GdP) viene realizando en las áreas estratégicas definidas en el documento marco del 2005. Los objetivos y metas del Programa se puede encontrar en este link a la [Matriz de Resultados](#).

### **1. Participación del sector privado en la inversión pública**

- 1.10 Durante la primera operación de esta serie programática en el 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realizó una evaluación del marco institucional, operativo, legal y regulatorio para Asociaciones Público-Privadas (APP)<sup>2</sup>, y publicó una propuesta de estrategia y de estructura de manejo para los proyectos a financiarse bajo esta modalidad.

---

<sup>1</sup> Fuente de los datos macroeconómicos MMM 2007 – 2009 (<http://www.mef.gob.pe>)

<sup>2</sup> Denominadas en la legislación peruana Concesiones Cofinanciadas (CCF) según Decreto Supremo No. 059-96-PCM.

- 1.11 En el marco de dicha evaluación se han venido tomando acciones vinculadas a aspectos institucionales, fiscales y contables. En cuanto a los **aspectos institucionales**, las principales acciones han estado orientadas a mejorar los mecanismos de coordinación, la definición de procesos y el fortalecimiento de las capacidades. El MEF, con el objeto de clarificar determinadas funciones institucionales y definir nuevos procesos para la aprobación de proyectos APP y de fortalecer sus responsabilidades en la evaluación ex-ante de la viabilidad de los mismos, ha designado a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) como área de coordinación de los proyectos APP.
- 1.12 Cabe indicar que los lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de las capacidades sectoriales publicado en el 2005, establecen la necesidad de contar con asesores expertos en la estructuración de proyectos complejos, fortaleciendo la capacidad y experiencia de los equipos APP en el diseño de proyectos avanzados; metodologías para el análisis de negocios; evaluación del “*value for money*”; ingenierías financieras complejas; y elementos económicos, técnicos, financieros y contractuales a ser incorporados en el ciclo del proyecto.
- 1.13 Respecto a los **aspectos fiscales**, la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, Ley N° 28563 del 2005, estableció disposiciones sobre el tratamiento y registro de los pasivos y garantías para APP, y la Ley que Facilita el Financiamiento de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada y Concesiones, Ley N° 28742, dispuso que el flujo anual de los compromisos financieros firmes y contingentes, a cargo del Gobierno Nacional, derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones, no podrá exceder el 0,5% del PBI por año. Adicionalmente, se estableció que el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) debe contener información sobre los compromisos ciertos y contingentes de proyectos APP.
- 1.14 Asimismo, respecto a la parte **contable**, el GdP viene desarrollando metodologías para contabilizar y controlar el gasto con APP, a través de la cuantificación de los riesgos y la valoración de los pasivos contingentes derivados de la suscripción de contratos de inversión con el sector privado, con el correspondiente registro y monitoreo de los pasivos y garantías generados en el proceso APP, lo que ha permitido avanzar hacia esquemas más sofisticados de asignación de riesgos.
- 1.15 Dichas medidas han sido muy importantes pues no sólo promueven la inversión privada asociada al sector público, sino que lo hacen en un marco de prudencia y transparencia fiscal, permitiendo avanzar con los proyectos tipo APP y al mismo tiempo no comprometer la capacidad futura de pagos del Estado.
- 1.16 Los nuevos proyectos APP que vienen siendo realizados por el Perú, y cuyos avances se han empezado a incorporar a través del programa Costa – Sierra, cuentan con una mayor participación del MEF desde la fase inicial del ciclo de proyecto, en cuanto a la determinación de la viabilidad económica y social y a la conveniencia de ser realizados bajo esquemas APP; y a un mayor grado de



identificación, asignación y mitigación de riesgos técnicos y fiscales en el corto y mediano plazo; y a la valoración y control de los pasivos ciertos y contingentes.

## 2. Gestión del gasto público en el nivel nacional

- 1.17 El Congreso del Perú aprobó en diciembre del 2005 la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, Ley N° 28652, que dispuso acciones orientadas a la implantación de un **presupuesto por resultados**. Para este propósito, la Ley autorizó el desarrollo de los siguientes instrumentos: presupuestación por costos y fondo concursable – a través de la realización de pilotos – para asignar recursos vinculados a desempeño; y los Convenios de Administración por Resultados (CAR) a suscribirse con unidades operativas.
- 1.18 Estas intervenciones están dirigidas a mejorar y modernizar el sistema de gestión presupuestaria, a fin de generar incentivos para optimizar la asignación y ejecución de recursos. Al final del 2005, la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) del MEF preparó y aprobó estrategias específicas para cada uno de los instrumentos, detallando las metodologías y procedimientos para los pilotos y las estrategias generales de implantación.
- 1.19 Adicionalmente, el Banco y el Gobierno suscribieron el 9 de febrero de 2006 la Carta Acuerdo de la Cooperación Técnica (CT) **PRODEV** “Estrategia y Plan de Acción para la Efectividad en el Desarrollo y una Gestión por Resultados en el Perú” (ATN/OC-9534-PE) cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de una Gestión por Resultados en el GdP, que promueva la eficiencia de los procesos de toma de decisiones públicas, y la transparencia y efectividad del gasto público, mediante el apoyo en la preparación de una estrategia y Plan de Acción sobre el tema. Las acciones contempladas en esta CT están coordinadas con la estrategia de presupuestación por resultados establecida por el Gobierno y complementan y consolidan la definición de los instrumentos de evaluación del gasto público, los mecanismos de accesibilidad y de calidad de la información administrativa y estadística para el proceso decisorio, y una estrategia para minimizar obstáculos normativos y promover la transparencia y la flexibilización de la gestión pública.
- 1.20 Por otro lado, para el fortalecimiento del proceso de **priorización y gestión de la inversión pública** la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 autorizó a la DGPM a dictar las pautas para la elaboración de los Programas Multianuales de Inversión Pública (PMIP), así como las normas y lineamientos que resulten necesarios para su aplicación.
- 1.21 En cuanto a los procesos de aprobación de **operaciones de endeudamiento externo para financiar Proyectos de Inversión Pública (PIP)**, mediante Resolución Ministerial se creó el Comité de Programación de Concertaciones Externas del Sector Público (COPEX), el cual está presidido por el Viceministro de Hacienda e integrado por el Viceministro de Economía y los Directores Generales de la Dirección Nacional del Endeudamiento Público (DNEP), de la

DNPP, de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES), y de la DGPM. La DNEP actúa como Secretaría Técnica del COPEX.

- 1.22 El COPEX tiene como funciones establecer los lineamientos que orienten la concertación de operaciones de endeudamiento externo para financiar PIP y proponer el Programa Trienal de Concertaciones Externas y el Programa Trienal de Desembolsos verificando su correspondencia con las prioridades del MMM.
- 1.23 Mediante Resolución Ministerial de noviembre de 2005, se aprobó el **Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**, de aplicación obligatoria a las unidades ejecutoras de las entidades y empresas del sector público no financiero del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales. El objeto del SOSEM es verificar los avances de la ejecución de los proyectos y su correspondencia con los estudios de preinversión que sustentan la declaratoria de viabilidad de los mismos.
- 1.24 El SOSEM registra información sobre costos, metas físicas y financieras de los planes de ejecución, contratos y valorizaciones. Para este propósito se desarrolló un aplicativo informático específico que es compatible con las demás herramientas del SNIP, el cual se ha desarrollado en función a pilotos llevados a cabo en diversos sectores y Gobiernos Regionales.
- 1.25 En cuanto al **esquema para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones** se publicó al final del 2005 los criterios para el inicio del piloto en el MEF. Las actividades en esta área incluyen las etapas de planteamiento del objetivo de la norma en análisis, balance de opciones, análisis costo-beneficio, publicación previa, consulta pública y revisión de propuesta.
- 1.26 Relacionado con la mejora de los **sistemas transversales de gestión**, se han avanzado acciones asociadas a la modernización del **Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP)**. Al final del 2005 el Banco apoyó al MEF con la realización de un diagnóstico preliminar del SIAF-SP y la elaboración de términos de referencia para una evaluación independiente del sistema que permitiera la concertación de un Plan Estratégico de modernización.
- 1.27 Otro importante sistema transversal de gestión incluido en esta segunda operación del programático es el de **compras y contrataciones del Estado**, que fue objeto de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País (ESAP), preparado con el apoyo del Banco y del Banco Mundial (BM) y que incluye un amplio diagnóstico y plan de acción para el sector, consensuados con el país al final del 2005.

### **3. Gestión del gasto público en el contexto de la descentralización**

- 1.28 El GdP viene evaluando y diseñando instrumentos que conduzcan hacia una readecuación presupuestaria e institucional que garantice la neutralidad fiscal de la descentralización en el país, es decir, en la cual las transferencias de recursos a los niveles subnacionales, que acompañan a las de funciones y competencias, sean

equivalentes a la disminución de recursos presupuestales en el nivel de Gobierno Nacional. En tal sentido, se hace necesario sistematizar la información sobre el proceso de descentralización en el Perú, con énfasis en los planes quinquenales de transferencias de funciones y competencias y el horizonte presupuestario asociado a ellos.

- 1.29 En cuanto a la estabilización de los flujos de transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales, el Poder Ejecutivo envió al Congreso en 2005 el Proyecto de Ley sobre el Fondo de Estabilización del Canon, la Regalía y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM).
- 1.30 Finalmente, respecto a las capacidades de los Gobiernos Regionales para evaluar estudios de preinversión, se estima que en el periodo 2004 – 2005 sólo el 35% de los proyectos declarados viables por las Oficinas de Programación de Inversiones de dichos Gobiernos contaron con un análisis adecuado según las metodologías establecidas en el SNIP. Por ello, el MEF viene apoyando a estos Gobiernos para mejorar sus capacidades de análisis y priorización de la inversión.

#### **C. Estrategia del Banco en el sector y con el país**

- 1.31 No hubo cambios en la relación de este Programa con las estrategias de Modernización del Estado (OP-1004) y de Competitividad (OP-1005), ni con el documento de estrategia para el país (GN-2205-1), de conformidad con lo aprobado en el **documento marco** (PR-2997) de la serie programática en el 2005.

#### **D. Estrategia del programa**

- 1.32 **Modalidad Programática.** Conforme el **documento marco** (PR-2997) aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en diciembre de 2005, la modalidad programática se justifica debido a que la implementación de las reformas necesarias para enfrentar los problemas identificados, amerita un plazo de ejecución de mediano y largo plazo. La estrategia de la presente Segunda Operación es promover la continuidad de las reformas iniciadas en el 2005, durante un período de transición de Gobierno, consolidando y promoviendo la sostenibilidad de las acciones del 2005, con la operativización de las mismas.
- 1.33 **Coordinación con otras operaciones del Banco.** Esta Segunda Operación bajo la modalidad programática, complementa el enfoque de los préstamos en apoyo de reformas de política para el Perú aprobados en los últimos años, conforme se señala en el **documento marco** (PR-2997). Esta Segunda Operación también está apoyada por otros proyectos del Banco, tales como: (i) la Facilidad Sectorial Institucional para la Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público en el Perú (Préstamo N° 1696/OC-PE); (ii) la Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/OC-9534-PE del PRODEV; (iii) el Programa de Modernización y Descentralización del Estado (Préstamo N° 1437/OC-PE); entre otros proyectos. Adicionalmente, a través de la cooperación técnica *Peru Elections 2006: Strengthening National Debate* (ATN/FT-9218-PE) se ha discutido con los

partidos políticos y otros *stakeholders*, durante el periodo electoral 2005/06, diversos documentos y propuestas técnicas que incluyeron varios temas de esta serie programática.

- 1.34 El programa también complementa las operaciones del Banco para promover la inversión en infraestructura con el apoyo del sector privado como es el Programa de Garantías Ramal Norte del Amazonas IIRSA (Préstamo No. 1717/OC-PE), aprobado en febrero de 2006 y que apoya un proyecto APP con el otorgamiento de una garantía sobre los compromisos de pago del GdP al concesionario.
- 1.35 **Lecciones aprendidas.** Las evaluaciones y estudios realizados sobre la eficacia e impacto de los préstamos en apoyo de reformas de política, señalan que la eficacia de estos tipos de programas depende en gran medida del grado de compromiso de los gobiernos con las reformas propuestas. En este sentido, la modalidad programática ha sido un instrumento efectivo para promover la continuidad de los procesos de reforma y actividades contenidas en el Programa durante el periodo de transición de Gobierno, como lo demuestra la carta de políticas para el 2006.

#### **E. Coordinación con otros donantes**

- 1.36 Durante la preparación de esta Segunda Operación, el equipo ha mantenido un alto nivel de coordinación multilateral con especialistas del FMI y del Banco Mundial, tanto en la sede como en el Perú, y también ha asegurado una buena coordinación con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y otros interesados.
- 1.37 En lo que se refiere al FMI, se realizó en Washington un Taller de Sistemas de Gestión Financiera el 19 de junio de 2006, en conjunto con el Banco y el Banco Mundial, en el cual se discutieron temas específicos relacionados con esta Segunda Operación. En cuanto a la CAF, dicho organismo ha otorgado financiamiento para actividades vinculadas a temas de competitividad, incluyendo el desarrollo de las políticas respectivas, lo que a su vez incorpora el fortalecimiento del marco institucional, operativo, legal y regulatorio de APP.
- 1.38 Por otro lado, el BM ha proporcionado financiamiento para fortalecer el proceso de descentralización fiscal en lo que se refiere a la mejora del monitoreo y evaluación de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Locales, desarrollo del presupuesto participativo, y el reforzamiento de las capacidades de identificación, formulación y evaluación ex-ante de proyectos de inversión.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos y descripción**

- 2.1 El objetivo de esta segunda operación bajo la modalidad programática es continuar apoyando al GdP en los cambios institucionales, operativos, legales y normativos para mejorar la calidad de la gestión y del gasto público, a partir del

fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de análisis y monitoreo vinculadas a temas normativos, presupuestales, de inversión pública, y de gestión administrativa; así como la promoción de una mayor participación del sector privado asociado al sector público en la inversión y en la provisión de servicios.

- 2.2 En líneas generales, el Programa aprovecha de la sinergia entre las reformas para una mejor gestión presupuestaria y de deuda pública, y la definición de una política para APP; promoviendo al mismo tiempo la calidad del gasto corriente y de inversión, tanto el exclusivamente público como el asociado con el sector privado.
- 2.3 La implementación de estas reformas requieren la vigencia de un marco macroeconómico estable y compatible con los objetivos del Programa, y consistente con las previsiones del MMM 2007-2009 ([www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)). Los montos propuestos son compatibles con las previsiones del GdP y del FMI en cuanto a las necesidades de recursos externos programadas para este y los próximos años, y apoyan los requerimientos financieros del 2006 previstos en la programación del Banco<sup>3</sup>.
- 2.4 Conforme se indica en el párrafo 1.5, el Perú requiere recursos de fuentes externas por US\$1.022 millones para el 2006, y US\$1.078 millones para el 2007; esta necesidad sería cubierta con la eventual emisión de bonos y con el apoyo de los organismos multilaterales. La Matriz de Fuentes y Usos se puede encontrar en el cuadro 6 del MMM 2007-2009 (<http://www.mef.gob.pe>).

## **B. Componentes del programa**

- 2.5 Esta sección describe cada componente del Programa así como los ajustes que se han hecho en los *triggers* definidos en el documento marco del 2005. En general estos ajustes fueron mínimos, debido a un proceso de diálogo exitoso del Banco con el nuevo gobierno del Perú, y no afectan los objetivos de mediano y largo plazo del programa. Asimismo, la sección describe el estado de avance de cada componente y subcomponente específico al momento de la misión de análisis en septiembre del 2006, lo que demuestra la realización de un 90% del esfuerzo técnico y político necesario para el cumplimiento de las condiciones del 2006. Sin embargo, el GdP ha expresado al Banco su intención de cumplir con todas las condiciones más tardar al final del 2006.

### **1. Estabilidad Macroeconómica**

- 2.6 El objetivo de este componente es continuar asegurando un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del Programa. El cumplimiento de esta condición se establece mediante información suministrada por el MEF sobre los avances en la implementación de la política económica, que incluya, entre otros, los resultados de la última revisión del estado de cumplimiento con el

---

<sup>3</sup> Los US\$450 millones previstos en la programación del Banco para el 2006 estarían atendidos por US\$200 millones de esta operación, US\$100 millones del último tramo del Programa de Reforma de Competitividad del 2003 (1503/OC-PE), y US\$150 millones del último tramo del Programa de Superación de la Pobreza y Desarrollo de Capital Humano del 2004 (1600/OC-PE).

*Acuerdo Stand-By* (ASB) del FMI<sup>4</sup>. Asimismo, el Banco aprobó en octubre del 2006 su [Macroeconomic Assessment](#) para el Perú.

## 2. Participación del sector privado en la inversión pública

- 2.7 El **objetivo general** de este componente es contribuir al incremento sostenible de la cantidad y calidad de la inversión en infraestructura en el país, a partir de una mayor participación del sector privado en la inversión pública y de una mayor eficiencia en la inversión. Para ello, el Programa apoya acciones de política destinadas a establecer un modelo conceptual de APP que promueva la eficiencia del gasto público de una forma fiscalmente prudente.
- 2.8 El **objetivo específico** de este componente **en esta segunda operación** es consolidar los aspectos relevantes del nuevo marco institucional que soporte la estructuración de procesos APP más eficientes, con sistemas adecuados para identificar y mitigar riesgos, incluyendo mecanismos modernos de seguimiento y control de pasivos contingentes, y procedimientos de licitación competitivos.
- 2.9 La primera operación definió como **trigger** para el 2006 **un marco institucional, operativo, legal y regulatorio de APP** implementado según metas y criterios acordados con el BID, incluyendo los siguientes aspectos: (i) mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales establecidos y en operación; (ii) metodologías para la selección de proyectos a ser financiados como APP implementados (considerando criterios del SNIP); (iii) revisión de los procedimientos de selección de firmas para la ejecución de APP, considerando el establecimiento de plazos mínimos para etapas específicas y las recomendaciones del ESAP; y (iv) Sistema de Registro de los pasivos y garantías generados en el proceso de promoción de la inversión privada y concesiones, incluyendo APP, implantado y en operación.
- 2.10 En cuanto a los (i) **mecanismos de coordinación**, el MEF ha tomado medidas para fortalecer la coordinación intra e interinstitucional a partir de la implantación de procedimientos para coordinar las actividades relacionadas con APP dentro de las diferentes instancias internas del MEF mismo y con otras instituciones tales como PROINVERSION, ministerios sectoriales y órganos reguladores. Recientemente el MEF ha publicado nuevos lineamientos para la provisión de servicios públicos a través de APP ([http://www.mef.gob.pe/INFECO/documentos/Concesiones\\_Cofinanciadas.pdf](http://www.mef.gob.pe/INFECO/documentos/Concesiones_Cofinanciadas.pdf)) con el detalle de las competencias y procedimientos para todo el ciclo de APP, lo que tiene previsto transformarse en una Resolución Ministerial.
- 2.11 En cuanto a las (ii) **metodologías APP**, el MEF viene desarrollando conocimientos para la selección de proyectos APP, incluyendo criterios para medir y monitorear el “*value for money*” de estos proyectos (retrasos en este proceso han sido compensados con el desarrollo de una metodología de valoración de los riesgos contingentes, manteniendo el esfuerzo de reforma de política planteado para este

---

<sup>4</sup> El Directorio Ejecutivo del FMI en su reunión del 8 de febrero del 2006 ha completado la tercera revisión del SBA para el Perú (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18875.0>) y en julio del 2006 se efectuó su revisión final (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06170.htm>).

tema). En cuanto a los (iii) **procedimientos de selección**, PROINVERSION ha aprobado una norma que regula los procesos de selección y contratación de firmas para la ejecución de APP, incluyendo plazos para la emisión de circulares a postores antes de la fecha del acto de recepción de las propuestas y para la emisión de informes de la Contraloría General de la República y de los Organismos Reguladores.

- 2.12 Finalmente, en cuanto al (iv) sistema de **registro de los pasivos y garantías**, éste fue desarrollado e implantado en la DNEP y ha iniciado su operación, permitiendo un control centralizado del cumplimiento del límite máximo establecido de 0,5% del PBI con los pagos anuales de los compromisos financieros firmes y contingentes, a cargo del Gobierno Nacional, derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.

### 3. Gestión del gasto público en el nivel nacional

- 2.13 El **objetivo general** de este componente es apoyar el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno Nacional para la gestión, análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación del gasto público, principalmente de la inversión. Para ello el Programa viene apoyando reformas destinadas a mejorar la calidad de los sistemas de gestión presupuestaria, de inversión pública, de calidad normativa, y de sistemas transversales de gestión administrativa.
- 2.14 El **objetivo específico** de este componente **en esta segunda operación** es iniciar la implantación de un **presupuesto por resultados**, seguir avanzando en las mejoras en la priorización y **gestión de la inversión pública**, ampliar la cobertura de los mecanismos de control de la **calidad normativa**, y modernizar los **sistemas transversales de gestión** financiera y de compras.
- 2.15 **Presupuesto por Resultados.** Con el objetivo de modernizar el sistema de gestión presupuestaria y generar incentivos de desempeño para optimizar la asignación y ejecución de recursos; el documento marco del Programa aprobado en el 2005 definió como *trigger* para el 2006 un **presupuesto por resultados** en inicio de implantación, incluyendo los siguientes aspectos: (i) Piloto de presupuestación por costos en unidades ejecutoras y del fondo concursable para la asignación de recursos presupuestarios, en operación, y 6 Convenios de Administración por Resultados (CAR) suscritos y en ejecución; (ii) Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) implementado a nivel de Gobierno Nacional; (iii) Plan de Acción para una Gestión por Resultados (GpR) aprobado; y (iv) Piloto de evaluación de gestión institucional implementado y evaluado.
- 2.16 El avance de cada uno de los aspectos es: (i-1) *Presupuestación por Costos* - el MEF ha concluido el piloto de presupuestación por costos con el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), y una vez que se evalúe el piloto se tiene previsto la incorporación progresiva de estos elementos en la normatividad presupuestaria del siguiente año; (i-2) *Recursos Concurables* – si bien no fue realizado el piloto del fondo concursable, la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Pliegos del Gobierno Nacional para el Año Fiscal 2007, incluye disposiciones para la adopción de mecanismos y criterios técnicos para todas las

asignaciones de recursos presupuestarios incrementales asociados a actividades y proyectos nuevos, lo que mantuvo el esfuerzo de reforma de política planteado para este tema; (i-3) *CAR* - el MEF ha suscrito y publicado en su página web, *CAR* con 26 centros educativos, 18 hospitales y 11 comisarias, incluyendo la previsión de pagos de bonos de productividad por el buen desempeño; (ii) *SSEGP* - aplicativo informático en red implementado a nivel de Gobierno Nacional y formalizado a través de la Directiva para la Programación y Formulación (2007) y la Directiva para la Evaluación (2006) de los Presupuestos Institucionales del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales que obliga el uso de indicadores para medir y evaluar el desempeño de las instituciones, lo que apoya la definición de los productos y resultados a lograr con la asignación presupuestaria; (iii) *Plan de Acción GpR* – mediante Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros fue creado en marzo del 2006 el Comité Consultivo para el Fortalecimiento de la Gestión por Resultados que, apoyado por el Banco y con recursos del PRODEV, ha elaborado y aprobado el Documento “Lineamientos para una gestión pública orientada por resultados”, que incluye las definiciones básicas de un Plan de Acción de GpR; y (iv) piloto de evaluación de gestión institucional – esta acción fue trasladada al 2007 debido a problemas operativos y de financiación (ya resueltos para el 2007), lo que no afecta el objetivo general propuesto de presupuesto por resultados en inicio de implantación.

- 2.17 **Gestión de la Inversión Pública.** Con el objetivo de fortalecer el proceso de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de la inversión pública, para mejorar su eficiencia y calidad; se establecieron los siguientes *triggers* para el 2006: (i) Comisión de Evaluación revisa y hace los ajustes de los criterios de selección de operaciones de endeudamiento asociado a PIP y APP; (ii) montos globales (límites) y sectoriales de desembolsos de recursos de endeudamiento de inversión pública para el periodo 2007–2009 incorporados en el MMM, incluyendo los correspondientes a los pasivos contingentes y ciertos asociados a operaciones de APP; y (iii) mejoras en la preparación, seguimiento, y evaluación de PIP, incluyendo los aspectos detallados en el párrafo 2.20.
- 2.18 En cuanto al *COPEX* (inicialmente denominado Comisión de Evaluación de PIPs), éste está establecido y en operación, y aprobó su reglamento operativo, el Programa Anual de Concertaciones (PAC) de créditos externos e internos del año 2006 (el cual está publicado en la página web del MEF), y los lineamientos para orientar la concertación trienal de operaciones de endeudamiento externo para financiar PIP.
- 2.19 Relacionado con los *Montos Globales*, el MMM 2007-2009 incorpora los límites globales de inversión pública, así como los compromisos asociados a las operaciones APP (PAO y PAMO). Adicionalmente, con la finalidad de fortalecer el proceso de selección de inversiones, se ha establecido un procedimiento de revisiones anuales de los Programas Multianuales de Inversión Pública (PMIP), los criterios para priorizar la inclusión de proyectos en el PMIP, y la consideración del costo de mantenimiento de los bienes de capital.



- 2.20 Para las *Mejoras en PIP*, el documento marco del Programa contempla los siguientes aspectos: (i) SOSEM implantado en tres sectores; (ii) mecanismos orientados a asegurar el cumplimiento de objetivos de los PIP y a proteger presupuestalmente a las unidades ejecutoras eficientes, en operación; (iii) metodología para la evaluación ex-post aplicada a un muestreo de PIP; (iv) mecanismos de financiamiento de la preinversión de PIP, tales como un Fondo de Preinversión, establecidos; y (v) metodologías específicas para formulación y evaluación de PIP en los tres sectores identificados, elaboradas y difundidas.
- 2.21 El avance de cada uno de estos aspectos es: (i) *SOSEM* – implantado no solamente en tres sectores pero en todo el Sector Público No Financiero del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, con los procesos y el aplicativo informático del sistema validados por medio del piloto y formalizados a través de Resolución Directoral (las entidades públicas están accediendo al sistema vía página web a través de una clave que les provee la DGPM); (ii) *UEs Eficientes* – el MEF ha emitido un Oficio Circular para mejorar la gestión de las UEs, lo cual establece la obligatoriedad de creación de Consejos Directivos para los PIP con endeudamiento externo, y la implementación de reglas para la selección competitiva de coordinadores y para la aprobación y seguimiento de Planes Operativos Anuales; (iii) *Evaluación Ex-post* – el MEF ya ha iniciado el desarrollo de la metodología; sin embargo, dado el tiempo de esta consultoría, el compromiso se trasladó para el año 2007; (iv) *Financiamiento Pre-inversión* – en el ámbito de los Gobiernos Regionales y Locales la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2006 autorizó el uso de un porcentaje de los recursos del Canon y regalía minera para financiar la elaboración de estudios de preinversión, lo cual es mantenido en el proyecto de ley para el año 2007; y en el ámbito del Gobierno Nacional la DGPM viene desarrollando una propuesta de otros mecanismos de financiamiento de preinversión; y (v) *Metodologías PIP* - la DGPM ha concluido el desarrollo de tres metodologías para la formulación y evaluación de PIPs y tiene previsto contratar la preparación de otras.
- 2.22 **Calidad Normativa.** Las actividades en esta área están orientadas a mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de las normas en general, a través de la adopción de un esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el control de la calidad de las mismas, incluyendo el desarrollo de metodologías de análisis de impacto económico. Durante la primera fase de la implementación de éstas actividades en el 2005, el GdP diseñó y aprobó un esquema para asegurar la calidad de las normas en el MEF. Para el 2006 fue definido como *trigger* la implementación del esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el control de la calidad de las normas en, por lo menos, dos sectores adicionales; y el Piloto del sistema en el MEF evaluado y medidas para el perfeccionamiento de dicho sistema, adoptadas.
- 2.23 El GdP ha implementado el citado esquema institucional a las normas emitidas por el MEF, así como realizado pilotos en el Ministerio de Salud (MINSA) y en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), los cuales servirán de base para el desarrollo de una metodología de aplicación general al Poder Ejecutivo. Se ha elaborado la nueva guía metodológica para el MEF, que será

aprobada mediante resolución administrativa, a fin de asegurar que sus normas, antes de ser promulgadas, sean sometidas a una serie de controles para asegurar su calidad desde el punto de vista legal, económico y administrativo.

- 2.24 **Sistemas Transversales de Gestión.** Con el objetivo de ordenar y simplificar los procesos relacionados con los sistemas transversales de gestión, de acuerdo a la normatividad emitida por sus órganos rectores, fue definida una estrategia gradual que se inicia con la modernización del SIAF-SP, seguida de la inclusión de otros sistemas adicionales. En este sentido fueron definidos como *triggers* para el 2006: (i) recomendaciones para los Sistemas de Logística y Control Patrimonial, implementadas según metas acordadas, y Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) implantado en 16 UEs adicionales; (ii) mejoras en los sistemas de gestión implantadas, y diagnóstico y recomendaciones de otro sistema transversal adicional; y (iii) modernización del SIAF-SP iniciada (conforme detallado en el párrafo 2.27).
- 2.25 En cuanto a la implantación del SIGA en 16 UEs adicionales, el MEF ha sobrepasado esta meta en el 2006, sin embargo, el SIGA es un sistema que hace parte de una estrategia mayor del SIAF-SP y en este sentido deberá ser analizado con el proceso propuesto de modernización del SIAF mismo.
- 2.26 Otro sistema transversal de gestión incluido en esta segunda operación de la serie programática es el de compras y contrataciones, que incluye, entre otros aspectos, la reglamentación y la realización de compras corporativas, bajo el concepto de centralizar algunos procesos de licitación de productos o servicios específicos, manteniendo la contratación descentralizada. La PCM ha realizado procesos piloto de compras corporativas que generaron ahorros de 15% en el costo de las adquisiciones.
- 2.27 Para la *Modernización del SIAF*, fue definido como *trigger* para el 2006 los siguientes aspectos: (i) integración plena de módulos de presupuesto en el SIAF-SP; (ii) proceso contable en el SIAF-SP totalmente automatizado a partir de la implantación de una nueva clasificación presupuestaria en base a estándares internacionales, y la armonización con un nuevo Plan de Cuentas; (iii) Plan de Acción para la modernización del SIAF-SP aprobado, basado en una evaluación independiente la cual considerará la incorporación de módulos, el cambio de arquitectura tecnológica, y el análisis de factibilidad técnica, funcional y económica de las diversas alternativas de solución; y (iv) modelo de Cuenta Única del Tesoro Público diseñado y plan de acción para su implementación.
- 2.28 El avance de cada uno de estos aspectos es: (i) *Integración Presupuesto* – los módulos presupuestarios de formulación, modificación y asignación trimestral han sido integrados al SIAF-SP; (ii) *Automatización Contable* – la nueva clasificación presupuestaria necesaria para mejorar el nivel de automatización del registro contable deberá estar finalizada en el 2006 y el FMI ha apoyado en el desarrollo de un plan de acción que detalla el proceso de implantación (acción parcialmente trasladada al 2007); (iii) *Plan de Acción SIAF* – el MEF tiene previsto la contratación de una firma que realizará la evaluación independiente y preparación

del Plan de Modernización del SIAF (financiado con el Préstamo N° 1437/OC-PE), y una vez concluida esta evaluación el MEF debe analizar las recomendaciones (y sus alternativas) para su implementación, teniendo como meta tener una versión mejorada del Sistema para el ejercicio 2008 (Plan de Acción parcialmente trasladado al 2007); y (iv) Cuenta Única – el FMI apoyó al GdP en la definición conceptual de la Cuenta Única del Tesoro a fin de elevar la eficiencia en el manejo de efectivo y el MEF ha presentado un Plan de Acción para su implantación.

- 2.29 Es necesario señalar que estas intervenciones para mejorar la administración financiera pública están sustentadas en dos nuevas leyes aprobadas recientemente (febrero del 2006): la Ley del Sistema Nacional de Tesorería y la Ley del Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental. Con estas dos normas, se completó el marco legal para la administración financiera pública definida en la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (Ley No. 28112) de 2004, que fue apoyada por el Banco mediante la operación PE-1412/OC.

#### **4. Gestión del gasto público en el contexto de la descentralización**

- 2.30 El **objetivo general** de este componente es promover la estabilización de los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales y contribuir a la mejora de la calidad del gasto en este nivel de gobierno. Adicionalmente, se tiene previsto evaluar desde el punto de vista económico los avances de la descentralización, a partir del cálculo de indicadores de actividad económica.
- 2.31 El **objetivo específico** de este componente **en esta segunda operación** es avanzar en la **estabilización fiscal subnacional**; promover la **sostenibilidad de los índices** de actividad económica regional; definir **criterios para una readecuación presupuestaria por incentivos**; y mejorar las **capacidades de análisis de inversiones en los Gobiernos Regionales**.
- 2.32 La primera operación de la serie programática en el 2005 definió como **triggers** para el 2006: (i) implantación del Fondo de Estabilización Fiscal Subnacional, incluyendo la elaboración de un estudio para analizar opciones que optimicen, de ser el caso, el cálculo del valor de referencia para las transferencias; (ii) estimación del índice de actividad económica regional para todas las regiones para el período 1970–2005; (iii) desarrollo de acciones de difusión para la aplicación de instrumentos específicos (de readecuación presupuestaria por incentivos) en el marco del diagnóstico realizado, y la adopción de un Plan de Acción para la implantación progresiva de estos instrumentos y comienzo de implantación según metas acordadas con el BID; y (iv) implementación de incentivos para mejorar las capacidades de los equipos técnicos encargados del análisis de inversiones en los Gobiernos Regionales.
- 2.33 **Fondo de Estabilización Fiscal Subnacional.** El proyecto de Ley enviado al Congreso en el 2005 para la creación del Fondo de Estabilización Fiscal no fue aprobado durante la pasada legislatura; sin embargo, el MEF intentará retomar las coordinaciones con el Congreso sobre este tema en el 2007. No obstante lo anterior, los impactos esperados con la implantación de este Fondo para la

estabilización del flujo de ejecución de los recursos del Canon, la Regalía y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAR), se vienen obteniendo a través de la estricta observancia a las disposiciones legales de los sistemas de presupuesto e inversión<sup>5</sup>, o sea, el impacto de prevención anti-cíclica esperado con la creación del Fondo se viene obteniendo a través de otros mecanismos de control de la ejecución del gasto en el ámbito regional y local, y el equipo del proyecto estima que estos resultados se van mantener en el mediano plazo.

- 2.34 **Índices de Actividad Económica Departamental.** El MEF ha concluido la estimación del índice de actividad económica para todos los departamentos del país para el período 1970-2005, y tiene previsto elaborar una propuesta que permita garantizar la estimación de este índice en el futuro de manera periódica.
- 2.35 **Readecuación Presupuestaria por Incentivos.** El MEF, con el apoyo del Banco, viene desarrollando un estudio para identificar los efectos presupuestarios del proceso de descentralización en los organismos del Gobierno Nacional y avanzar en el diseño de instrumentos de ajuste futuro de estos organismos que permitan garantizar un efecto fiscalmente neutro del proceso de descentralización.
- 2.36 **Capacidades de Análisis de Inversión en Gobiernos Regionales.** El MEF, a través de la DGPM, viene apoyando a los Gobiernos Regionales y Locales para la mejora de sus capacidades de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, incluyendo planes de capacitación, difusión, asistencia técnica, recursos para preinversión, marco normativo, metodologías y guías especializadas.
- 2.37 **La síntesis de los ajustes que se han hecho a los *triggers*** son los siguientes: de las 30 acciones específicas incluidas en los *triggers* establecidos en el 2005, 23 han sido totalmente realizadas, muchas de ellas con metas de cobertura y resultados significativamente incrementadas; 2 acciones fueron adaptadas manteniendo el esfuerzo de reforma de política (metodologías selección APPs y Fondo concursable presupuesto); y 5 acciones fueron parcialmente trasladadas al 2007, una logrando el impacto planteado inicialmente a través de otras acciones (Fondo de Estabilización Subnacional) y otras con gran parte del esfuerzo necesario para su cumplimiento ya realizado (piloto gestión institucional en proceso de diseño, metodología evaluación expost en desarrollo, automatización contable en el SIAF en proceso avanzado, y Plan de Modernización del SIAF-SP en proceso final de contratación). Estos ajustes están reflejados en las Condiciones de Desembolso establecidas para el 2006 y no alteran los objetivos de mediano y largo plazo del programa ni los resultados de impacto esperados.

## **C. Costo y financiamiento**

- 2.38 La presente operación de préstamo, constituye la segunda operación bajo la modalidad programática de un préstamo en apoyo de reformas de política, la cual será desembolsada en un sólo tramo de US\$200 millones.

---

<sup>5</sup> Las transferencias trimestrales en el período 2004-2005 prácticamente han doblado de valor y la ejecución del gasto de inversión correspondiente ha subido alrededor del 35%.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El prestatario es la República del Perú y el organismo ejecutor el MEF. La DNEP es la instancia responsable de las negociaciones de los aspectos financieros de la operación, y la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) es la encargada de las coordinaciones técnicas del Programa. Las responsabilidades técnicas compartidas por las diversas unidades del MEF siguen las mismas ya definidas en el **documento marco** (PR-2997) del 2005, excepto en el caso de APP puesto que la responsabilidad ahora está a cargo de la DGPM.

#### **B. Ejecución y administración del Programa**

- 3.2 Prácticamente todas las decisiones y acciones técnicas necesarias para implementar el programa están bajo el ámbito de competencia del MEF, el cual por intermedio de cada uno de los órganos correspondientes será el responsable de la adopción de las decisiones esperadas y de implementar las acciones específicas.
- 3.3 La DNEP sigue como el órgano encargado de los aspectos financieros, incluido el trámite de desembolso, y la UCPS sigue como el órgano técnico del MEF encargado, entre otros, de realizar la coordinación entre los distintos órganos del MEF que tengan a su cargo la ejecución técnica de actividades

#### **C. Plan de Ejecución de la Serie Programática**

- 3.4 La buena ejecución del Programa hasta la fecha, así como la intención manifestada por el GdP, indican que la aprobación de la tercera operación podría tener lugar al final de 2007.

#### **D. Seguimiento y evaluación**

- 3.5 No hubo cambios en los mecanismos de seguimiento y evaluación aprobados en el documento marco de la serie programática en el 2005, y conforme a lo establecido en el Memorando EVP/1/2006 (PO-LO-2006) enviado al Comité de Préstamos el 6 de Marzo del 2006, se preparará anualmente los ISDP (informe de seguimiento y desempeño de proyecto), uno para cada operación; y un único ITP (informe de terminación de proyecto) al final de la serie programática.

#### **E. Carta de Política**

- 3.6 El Banco ha acordado con el Gobierno del Perú las políticas macroeconómicas y de sector incluidas en la Carta de Política marco enviada por el MEF el 2005. Adicionalmente, el nuevo Gobierno del Perú ha validado su compromiso con las reformas y actividades contenidas en el Programa, mediante una actualización de la [Carta de Política](#) para el 2006.

#### **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

##### **A. Viabilidad institucional y socioeconómica**

- 4.1 No hubo cambios en la viabilidad institucional y socioeconómica descrita en el **documento marco** de la serie programática en el 2005.

##### **B. Impacto ambiental y social**

- 4.2 Si bien el Programa no presenta impactos sociales o ambientales negativos, dentro de la estrategia para la implementación de APP se viene verificando la existencia y la capacidad de las unidades a cargo de la preparación y posterior supervisión de los Planes de Mitigación Ambientales para el tratamiento de los impactos directos e indirectos dentro de los proyectos de inversión a ser realizados. En este sentido, PROINVERSION cuenta con una Dirección de Asuntos Sociales y Comunitarios (DASC), cuya principal función es liderar procesos de consulta e información en el desarrollo de proyectos. La DASC mantiene contacto directo con los gobiernos regionales y municipales, así como con la sociedad civil. Adicionalmente, a través de la Facilidad de Garantía, que fue aprobada por el Banco Mundial en abril de 2005, PROINVERSION cuenta con una metodología para la evaluación socio-ambiental de proyectos, que permite identificar los niveles de riesgos. Adicionalmente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta con una Dirección de Asuntos Ambientales y su fortalecimiento viene siendo realizado a través de las operaciones del sector: Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras (PE-0197) y Programa de Caminos Departamentales (PE-0236).

##### **C. Beneficios y beneficiarios**

- 4.3 No hubo cambios en los beneficios y beneficiarios, conforme descrito en el **documento marco** de la serie programática en el 2005.

##### **D. Riesgos**

- 4.4 En el 2005 fueron identificados tres riesgos principales: a) la posibilidad de falta de continuo apoyo político que implique la desaceleración, postergación o revisión de las reformas; b) potenciales dificultades para la implantación de complejos cambios institucionales; y c) insuficiente coordinación inter-institucional en el ámbito de la planificación y evaluación, considerando el proceso propuesto de institucionalización de un nuevo Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que depende de la PCM. Hasta el momento ninguno de estos riesgos se ha materializado por lo que no se espera que constituyan un obstáculo para la serie de reformas programadas. Sin embargo, se ha identificado un nuevo riesgo relacionado con la pérdida de la atribución del MEF de declarar la viabilidad técnica de los PIP, aprobado por la Ley N° 27293 del 19 de julio de 2006. Para mitigar eventuales impactos negativos, el MEF viene trabajando un proyecto modificadorio de dicha Ley y otras alternativas de normas que mantengan la calidad del SNIP.

## V. MATRIZ DE POLÍTICAS Y DE CONDICIONES

- 5.1 La **Matriz de Políticas** aprobada en el **documento marco** del 2005 definió los objetivos de reforma para el período 2005/2007 y sigue vigente. Las respectivas condiciones para el 2006, referentes a éste préstamo, fueron definidas a partir de la revisión de los *triggers* que habían sido establecidos en el 2005, y consolidadas en la Matriz de Condiciones para el 2006 presentada a continuación. Los ajustes efectuados en este proceso de revisión se encuentran justificados en el capítulo II bajo cada componente y subcomponente específico. Adicionalmente, fueron mejor detallados los mecanismos activadores (*triggers*) para el 2007 (ver anexo I).

Condiciones de Desembolso 2006	Medio de verificación de Cumplimiento
1. El marco general de <b>política macroeconómica</b> es consistente con los objetivos del Programa y los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	1. Información suministrada por el MEF y evaluada por el Banco.
2. <b>Marco institucional, operativo, legal y regulatorio de APP</b> implementado según metas y criterios acordados con el BID, incluyendo los siguientes aspectos: (i) mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales establecidos y en operación; (ii) criterios metodológicos para la valuación de pasivos contingentes de proyectos a ser financiados como APP, determinados; y (iii) procedimientos de selección de firmas para la ejecución de APP, revisados.	2. (i) Reglamento de Organización y Funciones de PROINVERSION publicado en el Diario Oficial El Peruano, precisando sus funciones sobre la política de promoción de la inversión privada; y Resolución Ministerial del MEF aprobando los “Lineamientos para la provisión de servicios públicos en Concesiones Cofinanciadas”, publicada en el Diario Oficial El Peruano; (ii) aprobación de un informe sobre valuación de pasivos contingentes; y (iii) norma aprobada por PROINVERSION, que regula los procesos de selección y contratación, incluyendo plazos para la emisión de circulares a postores antes de la fecha del acto de recepción de las propuestas y para la emisión de informes de la Contraloría General de la República y de los Organismos Reguladores.
3. Sistema de <b>Registro de los pasivos</b> y garantías generados en el proceso de Promoción de la Inversión Privada y Concesiones, incluyendo APP, en operación.	3. Verificación del Sistema por el Banco comprueba su operación y el registro de la información sobre compromisos cuantificables y Comunicación de la DNEP indicando a sus respectivas subdirecciones el uso del módulo de registro.
4. <b>Presupuesto por Resultados</b> en implantación, incluyendo los siguientes aspectos: (i) Piloto de presupuestación por costos, realizado; criterios para la asignación de recursos presupuestarios incrementales, establecidos; y convenios de administración por resultados (CAR), suscritos; (ii) SSEGP implementado en el Gobierno Nacional; y (iii) Plan de Acción preliminar para una Gestión por Resultados (GpR), aprobado.	4. (i) Documento sobre el piloto de presupuestación por costos, aprobado por la DNPP; Directiva DNPP-MEF de programación y formulación presupuestaria que incluye criterios de asignación de recursos incrementales, publicada en el Diario Oficial El Peruano; y 55 CAR suscritos entre la DNPP y entidades ejecutoras del gasto, y publicados en la página Web del MEF; (ii) Directiva MEF de evaluación presupuestaria, que dispone la evaluación de los indicadores de gestión y desempeño del SSEGP, publicada en el Diario Oficial El Peruano; y (iii) Documento “Lineamientos para una gestión pública orientada por resultados” aprobado por el Comité Consultivo para el Fortalecimiento de la GpR.
5. Lineamientos y criterios para la concertación de operaciones de endeudamiento externo asociadas a PIP y APP, establecidos por el <b>COPEX</b> .	5. Acta del COPEX que aprueba su Reglamento Operativo, y Lineamientos que orienten la concertación de operaciones de endeudamiento externo que financia PIPs, publicado en la página web del MEF.
6. <b>Montos globales</b> límites de desembolsos de recursos de endeudamiento de inversión pública para el período 2007–2009 incorporados en el MMM, incluyendo los correspondientes a los PAO y PAMO asociados a operaciones de APP.	6. MMM 2007-2009 publicado, incluye montos globales; y Directiva del MEF, para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Pliegos del Gobierno Nacional para el Año Fiscal 2007, incluye instrucciones para fortalecer el proceso de Programación Multianual de Inversión Pública.

Condiciones de Desembolso 2006	Medio de verificación de Cumplimiento
<p>7. <b>Mejoras en la preparación, seguimiento, y evaluación de PIP</b>, incluyendo: (i) Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo de la Inversión Pública (SOSEM) implantado en los proyectos de las entidades y empresas del Sector Público No Financiero del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales; (ii) mecanismos orientados a asegurar el cumplimiento de objetivos de los proyectos de inversión pública y a proteger el presupuesto de las unidades ejecutoras eficientes, en operación; (iii) mecanismos de financiamiento de la preinversión de PIP en implementación; y (iv) elaboración y difusión de metodologías específicas para formulación y evaluación de PIP.</p>	<p>7. (i) Instructivo del SOSEM publicado en el Diario Oficial El Peruano y verificación por el Banco de la utilización del sistema informático por los sectores; (ii) Directiva del MEF para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Pliegos del Gobierno Nacional para el Año Fiscal 2007 publicada en el Diario Oficial El Peruano y Oficio Circular de la DGPM que establece mecanismos relacionados con la organización y gestión de las Unidades Ejecutoras, orientados a asegurar el cumplimiento de objetivos de los proyectos de inversión pública, enviado a las Oficinas de Programación e Inversiones; (iii) Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 establece disposiciones para el financiamiento de estudios de preinversión, la propuesta para el 2007 mantiene esta disposición; y Propuesta preliminar de otros mecanismos de financiamiento de preinversión, aprobados por la DGPM; y (iv) tres guías para la formulación y evaluación de PIP publicadas en la página Web del MEF.</p>
<p>8. Implementación del esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el <b>control de la calidad de las normas</b> en dos sectores adicionales al 2005. Piloto del sistema en el MEF evaluado y procedimiento de filtro para el control de la calidad de las normas en el MEF, aprobado.</p>	<p>8. Guía del MEF para la implementación del control de la calidad de las normas publicada en su página Web e Informes sobre el piloto de manifestación normativa previa en el MINSA y MTPE.</p>
<p>9. (a) <b>SIGA</b> implantado en 16 Ues adicionales al 2005 y recomendaciones para los Sistemas de Logística y Control Patrimonial, implementadas. (b) Mejoras en el sistema transversal de gestión de <b>compras gubernamentales</b> en implantación. (c) Modernización del <b>SIAF-SP</b> iniciada, incluyendo: (i) integración plena de módulos de presupuesto en el SIAF-SP; (ii) Mejoras en el registro oportuno de la Contabilidad; (iii) Firma que realizará la evaluación independiente del SIAF-SP; contratada, o haya finalizado el proceso de convocatoria para la contratación de dicha firma; y (iv) modelo de Cuenta Única del Tesoro Público diseñado y plan de acción para su implementación definido.</p>	<p>9. (a) Documento del MEF y verificación del sistema SIGA por el Banco. (b) Documento PCM sobre la implementación del sistema de compras corporativas, indicando beneficios del sistema; y Decreto Supremo que modifica el reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones; reglamentando la obligatoriedad de comprar corporativamente y la Unidad de Compras Corporativas, publicado en el Diario Oficial El Peruano. (c) (i) Verificación del Sistema por el Banco comprobando la integración del módulo de presupuesto en el SIAF-SP; (ii) Plan de Acción para la automatización contable, que incluye el concepto de registro oportuno, en paralelo al proceso de ejecución presupuestaria, aprobado; (iii) Contrato firmado con la firma consultora, o Acta del Comité de Evaluación sobre la finalización del proceso de convocatoria; (iv) Documento sobre el diseño de la Cuenta Única, aprobado por la DNTP.</p>
<p>10. (i) El <b>flujo del gasto</b> ejecutado por fuente Canon, la Regalía y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), reduce su volatilidad. (ii) <b>Índices</b> de actividad económica para todos los departamentos para el período 2001–2005, han sido estimados por el MEF. (iii) Plan de Acción para la implantación progresiva de instrumentos de <b>readecuación presupuestaria por incentivos</b>, aprobado por la DNPP. (iv) Incentivos para mejorar las <b>capacidades</b> de los equipos técnicos encargados de la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en los <b>Gobiernos Regionales y Locales</b>, en implementación.</p>	<p>10. (i) Documento MEF sobre transferencias efectuadas a los Gobiernos Regionales y Locales con el análisis del flujo real de ejecución de las transferencias, incluyendo la evaluación de las causas y el diseño de acciones, mecanismos e incentivos para mantener una estabilidad preventiva anti-cíclica en el flujo de ejecución futuro. (ii) Estimación de la actividad económica departamental del 2001 al 2004 incluida en el MMM 2007 – 2009; e Informe de la DGAES con los índices calculados para el año 2005. (iii) Documento DNPP aprobado. (iv) Documento DGPM describiendo la capacitación, difusión, asistencia técnica, marco normativo, metodologías y guías especializadas para el uso de los Gobiernos Regionales y Locales.</p>



## **ANEXO 1 - MECANISMOS ACTIVADORES PARA EL 2007 (*Triggers*)**

**A. Participación del Sector Privado en la Inversión Pública:** (i) Nuevo marco institucional, operativo, legal y regulatorio para APP que incluye la implementación de metodologías específicas para medir el “Valor por Dinero” y la valoración de sus pasivos contingentes está siendo aplicado a los nuevos proyectos de APP; y (ii) Módulo de Registro de los Pasivos y Garantías de APP incluye información de pasivos ciertos y contingentes de todos los proyectos APP en ejecución a cargo del Gobierno Nacional y su uso es extendido a los sectores.

### **B. Gestión del Gasto Público en el Nivel Nacional**

I. Presupuesto por resultados, seguimiento y evaluación del Gasto Público: (i) Desarrollo y aplicación de metodología de programación presupuestaria en 5 pliegos del Gobierno Nacional que incorpore conceptos e instrumentos del presupuesto por resultados y las lecciones aprendidas en el piloto de costos del 2006; (ii) Diseño de un fondo concursable para PIPs a nivel de Gobiernos Regionales y Locales; (iii) Convenios de Administración por Resultados evaluados y ampliación del número de CARs firmados y en ejecución; (iv) Información ingresada en el SSEGP por todos los sectores permite la generación de reportes consolidados de seguimiento y evaluación que retroalimentan el proceso de elaboración presupuestaria; (v) Plan de Acción para una Gestión por Resultados en implantación de acuerdo a cronograma; y (vi) Piloto de evaluación de gestión institucional implementado.

II. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP): (i) El MMM incluye los montos globales límites de desembolsos de recursos de endeudamiento de inversión pública para el periodo 2008 – 2010, así como los pasivos contingentes y ciertos asociados a operaciones de APP; (ii) SOSEM incorpora información sobre la ejecución de los proyectos de los sectores y Gobiernos Regionales; (iii) Metodología para la evaluación ex post aprobada; y (iv) Mecanismos de financiamiento de preinversión totalmente establecidos.

III. Mejora de la calidad normativa: implementación del esquema institucional y operativo de control de la calidad de las normas en dos entidades adicionales; y evaluación de la implementación de dicho esquema en los pilotos del MEF, MINSA y MTPE.

IV. Gestión Administrativa: (i) Inclusión de un nuevo Sistema Transversal de Gestión para su modernización, considerando la posibilidad de que sea el Sistema de Planillas de Pago del Servicio Civil; (ii) Plan de Acción para la modernización del SIAF, elaborado a partir de la evaluación independiente, en implementación conforme al cronograma acordado con el Banco; (iii) Plan Contable armonizado con los clasificadores presupuestales; y (iv) Plan de Acción de Cuenta Única en implementación.

### **C. Gestión del Gasto Público en el Contexto de la Descentralización**

I. Estabilización Fiscal y crecimiento económico regional: (i) Documento MEF correspondiente a la condición 10(i) del 2006, de análisis de la estabilidad en la ejecución de las transferencias, actualizado; y Fondo destinado a mejorar la compensación regional, establecido; y (ii) Cálculo del índice de actividad económica regional de todos los departamentos para el período 2006.

II. Readecuación Presupuestaria por Incentivos: El presupuesto para el 2008 prevé la implementación de un Plan de Acción para readecuación presupuestaria de las entidades del Gobierno Nacional que serán descentralizadas en ese año, y contiene previsiones preliminares de carácter plurianual consistentes con dicho Plan de Acción. El Plan de Acción promoverá un efecto fiscalmente neutro de la transferencia de servicios del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales o municipales.

III. Inversión Pública a nivel Regional: Evidencia de incremento de la calidad de los proyectos de inversión declarados viables por los Gobiernos Regionales.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/06

Perú. Préstamo \_\_\_\_/OC-PE a la República del Perú  
Programa de Mejora de la Calidad de la  
Gestión y del Gasto Público II

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 Perú, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de mejora de la calidad de la gestión y del gasto público II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEGIII/PE-814877-06  
PE-L1017