

PERFIL DE PROYECTO (PP)
PERU
MAYO 2010

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Apoyo a la Reforma de los Sectores Sociales		
Número del proyecto:	PE-L1100		
Equipo de proyecto:	Ian Mac Arthur (SPH/CPE), Jefe de Equipo; Julia Johannsen (SPH/CBO); David Rosas-Shady (SCL/LMK); Graciana Rucci (SCL/LMK); Mónica Rubio (SPH/CCO); Carlos Tovar (SCL/LMK); Gilberto Moncada (ICF/ICS); Javier Jiménez (LEG/SGO) y Claudia Pévere (SCL/SPH).		
Prestatario:	La República del Perú		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan de financiamiento:	BID (CO):	US\$ 8.500.000	
	Contrapartida local:	US\$ 0	
	Total:	US\$ 8.500.000	
Salvaguardias:	Categoría: C		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes.** Aunque el crecimiento económica y de empleo formal en el Perú ha contribuido a una reducción sustancial de la incidencia de la pobreza, que cayó de 48,6% a 34,8% entre 2004 y 2009, persisten desafíos para una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población pobre¹. Si bien el país cuenta con múltiples intervenciones para enfrentar a los factores asociados con la pobreza y las autoridades actuales han tratado de mejorar su eficiencia e impacto, existen algunos programas estratégicos que requieren ser objeto de reformas profundas para fortalecerlos, dado sus objetivos prioritarios. El Banco viene apoyando este esfuerzo a través del “Programa de Reforma a los Sectores Sociales”, por medio de una serie de préstamos programáticos de reforma de política², cuyo objetivo contempla la implementación de reformas sustanciales a los principales programas sociales y laborales para contribuir a mejorar su efectividad, eficiencia y focalización.

¹ El problema de la transmisión intergeneracional de la pobreza en las áreas rurales, se manifiesta en la desnutrición crónica persistente, que en 2009 aún demostró una prevalencia alta (40,3%) para menores de cinco años, y la baja utilización de los servicios de salud prioritarios, evidenciándose por ejemplo, en una tasa de controles de crecimiento y desarrollo para menores de tres años de apenas 28%. Por otra parte, el peso del sector informal en la economía peruana es superior al de otros países de la región y la productividad laboral se ubica 40% por debajo del promedio latinoamericano.

² El Programa se financia con tres operaciones de crédito consecutivas de un solo tramo por año. El primer préstamo (PE-L1072) se desembolsó en el 2009.

- 2.2 En este contexto el gobierno ha solicitado al Banco asistencia en el diseño e implementación de las reformas contempladas en la serie programática, a través de un préstamo de cooperación técnica. Una de las medidas de reforma más profundas involucra la adopción de nuevos procesos operativos por parte del programa de transferencias monetarias condicionadas JUNTOS, incluyendo la verificación mejorada del cumplimiento de co-responsabilidades por parte de beneficiarios y la introducción de un esquema de pago diferenciado para establecer incentivos más fuertes para la utilización de los servicios de educación y salud. Asimismo, se requiere fortalecer la operatividad del Seguro Integral de Salud (SIS), que financia el costo variable de prestaciones de salud de los afiliados al Programa JUNTOS y la población pobre en general, a través de apoyo a sus procesos críticos, formulación presupuestal y sistema de información.
- 2.3 Por otro lado, para informar la toma de decisiones sobre programas y políticas laborales, es importante probar mecanismos de formalización laboral, evaluar iniciativas sectoriales y contar con un sistema de información laboral coherente. De forma transversal los programas laborales y sociales deben disponer de un sistema de focalización que les permite identificar correctamente a sus beneficiarios, pero el actual sistema necesita inversiones en su institucionalidad así como para actualizar su padrón general de hogares que indica el grado de pobreza de los mismos.
- 2.4 **Objetivos.** El objetivo de este préstamo es contribuir a la consolidación de la reforma de programas sociales y laborales claves para la reducción de la pobreza y su propósito es desarrollar instrumentos necesarios para el fortalecimiento de programas en las áreas de transferencias monetarias condicionadas, salud, programas laborales y focalización.
- 2.5 **Relación con la estrategia del país en el sector y del Banco.** El presente proyecto se enmarca en la Estrategia del Banco con el Perú (2007-2011, GN-2472-2), la cual tiene entre sus objetivos aumentar “la eficiencia de la política social” para apoyar al “alivio a la pobreza y reducción de la vulnerabilidad de los pobres”, a través de actividades de fomento de capital humano y fortalecimiento del sistema de focalización de beneficiarios. Por otra parte, la estrategia apunta “incrementar la competitividad y la productividad”, abarcando “el régimen laboral, capacitación para el trabajo y programas de inserción laboral”, áreas de intervención de un componente del proyecto. De igual manera, el proyecto se encaja con las principales iniciativas estratégicas del gobierno en la política social³.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El diseño del proyecto sigue la estructura del “Programa de Reforma de los Sectores Sociales” y contiene los siguientes componentes:

³ Estas incluyen la Estrategia de Intervención Articulada de Lucha Contra la Pobreza y la Desnutrición Crónica Infantil (CRECER); la consolidación de programas sociales (2006); y Presupuesto por Resultados (PpR).

- 3.2 **Componente I. Apoyo a la promoción de capital humano del lado de la demanda (Transferencias Monetarias Condicionadas – Programa JUNTOS) (US\$970.000).** El programa JUNTOS es central para la estrategia del gobierno de reducir la pobreza intergeneracional⁴. Un aspecto clave de la reforma del programa es la mejora del proceso de verificación efectiva de las co-responsabilidades de los beneficiarios en salud y educación y el vínculo de su cumplimiento con el sistema de pago. El gobierno está proponiendo realizar una experiencia piloto de aplicación de nuevas tecnologías a través de telefonía celular⁵ y/o PDA (“personal digital assistants”) para aumentar la calidad y eficiencia en la recolección y transmisión de data sobre la utilización de estos servicios. Los recursos del préstamo financiarán un análisis de factibilidad y alternativas tecnológicas, la adquisición del equipamiento necesario, el desarrollo de los aplicativos para los dispositivos electrónicos y los servicios de transmisión de información (internet y/o telefonía celular). Por otra parte, este componente provee recursos para evaluar esquemas de pago diferenciado⁶, otro aspecto fundamental de la reforma, y el ensayo de la provisión de servicios de salud materno-infantil por ONGs.
- 3.3 **Componente II. Fortalecimiento de la acumulación de capital humano del lado de la oferta (Seguro Integral de Salud – SIS) (US\$820.000).** Este componente abarca elementos esenciales en la reforma y fortalecimiento de la entidad aseguradora en salud de la población pobre incluyendo los beneficiarios de JUNTOS. Se apoyará el desarrollo e implementación de procesos críticos (afiliación, prestaciones, facturación y pagos) para la operación del modelo de aseguramiento expandido. Para sustentar las necesidades presupuestales del SIS durante los próximos años se contratará un estudio actuarial bajo el nuevo plan de beneficios promovido por el Ministerio de Salud. Dada la importancia de la información manejada por el SIS en áreas de prioridad de la política contra la pobreza, como la desnutrición y la salud materno- infantil, se incluye en este componente la formulación de un proyecto de inversión pública (PIP) para el mejoramiento de su sistema de información.
- 3.4 **Componente III. Mejoramiento de los programas laborales contra la pobreza y creación de oportunidades (US\$700.000).** Este componente busca contribuir a reducir la informalidad laboral y a fortalecer las principales políticas y programas laborales. Se apoyará al Ministerio de la Producción para generar una estrategia integral de reducción de la informalidad, para lo cual se pretende desarrollar un marco rector de la formalidad; monitorear y evaluar los efectos de la Ley MYPES sobre formalización y desempeño de las firmas y trabajadores; y diseñar y evaluar

⁴ JUNTOS ha beneficiado cerca de 450.000 familias pobres en zonas rurales.

⁵ Una de las alternativas a considerar es la tecnología de “Near Field Communication” (NFC) que permite la comunicación de data entre dispositivos sobre distancias cortas que puede por ejemplo facilitar la captura de información sobre usuarios cuando se acercan a un establecimiento de salud o educación.

⁶ El pago diferenciado varía en cuanto a su monto y estructura, según el número y la edad de los hijos de un hogar para reflejar los costos de oportunidad de inversiones preventivas en salud y educación y así vincular de manera más eficiente los incentivos monetarios a los objetivos de desarrollo del programa. Los esquemas de pago diferenciado a ser estudiados enfatizan un mayor impacto en la edad temprana y la utilización de servicios de salud y nutrición versus en una mayor asistencia escolar y progresión a secundaria.

programas piloto de inserción de trabajadores informales a empresas formales, mediante un sistema de capacitación y pasantías en empresas formales, combinadas con subsidios a la retención de estos trabajadores al final de la pasantía. Asimismo, se propone financiar el levantamiento de los datos de las evaluaciones de impacto del programa de capacitación laboral para jóvenes, Projovent, y del Sistema Nacional de Empleo (SENEP)⁷. Por último, se deberá implementar el nuevo sistema de información laboral que viene siendo diseñado actualmente por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Instituto Nacional de Estadística e Informática⁸.

- 3.5 **Componente IV. Consolidación del sistema de focalización de hogares (SISFOH) (US\$5.495.000).** El SISFOH es responsable de la identificación de la población en situación de pobreza y su utilización más extensa permitirá que los programas sociales sean más costo-eficientes en lograr sus metas porque podrán entregar el bien o servicio correspondiente con mayor precisión a su población meta. La información sobre las características socioeconómicas de los hogares está consolidada en un Padrón General de Hogares (PGH) constituido con base en un empadronamiento censal inicial de los hogares residentes en sectores pobres en 375 distritos dentro del ámbito de 30 ciudades y 60 provincias del país. No obstante, para que el PGH pueda mantener su vigencia, se requiere recertificar alrededor de dos millones de hogares y diseñar e implementar una estrategia de actualización permanente de la base de datos. Adicionalmente, es necesario fortalecer la institucionalidad de la unidad central del SISFOH como entidad que tiene el mandato y la capacidad de desarrollar, actualizar y estandarizar instrumentos de focalización y mantener el padrón general de beneficiarios. Esto implica la adquisición de hardware y software, la contratación de consultores especializados y la promoción y asistencia técnica a las municipalidades y programas sociales.
- 3.6 El programa cuenta con recursos de administración para financiar a consultores de la unidad ejecutora responsables de la implementación de este programa y a la auditoría. El costo total del proyecto asciende a US\$8,5 millones, financiados enteramente por el BID de acuerdo con el presupuesto tentativo del cuadro 2.1.
- 3.7 **Mecanismos de ejecución y coordinación.** El Prestatario es la República del Perú y el Organismo Ejecutor es la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) del MEF, la cual será responsable de la coordinación del programa, la administración financiera, el manejo de las adquisiciones y contrataciones así como los procesos y

⁷ Estas evaluaciones complementarían las evaluaciones de procesos y estudios cualitativos que han sido programados a fin de modificar los reglamentos operativos de estos programas. El diseño y el levantamiento de la línea de base de la evaluación de Projovent ya han sido realizados y el diseño de la evaluación del SENEPE se efectuará con recursos de una cooperación técnica (PE-T1196) que está apoyando a implementar el programa.

⁸ El actual sistema no funciona como tal y más bien consiste en una multitud de encuestas de hogares y empresas que son producidas por diferentes instituciones públicas de forma descoordinada. Por ende, el sistema actual es ineficiente y poco pertinente para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones.

herramientas de implementación⁹. Los programas sectoriales beneficiarios participarán activamente en la preparación y ejecución de las actividades previstas.

Cuadro 2.1: Presupuesto Tentativo del Proyecto (US\$)

Componentes	Banco (US\$)
I. Reforma del Programa JUNTOS	970.000
II. Fortalecimiento del SIS	820.000
III. Mejoramiento Programas Laborales	700.000
IV. Consolidación del SISFOH	5.495.000
Administración y auditoría	425.000
No asignado	90.000
Total	8.500.000

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703) del Banco, se propone la clasificación C para la operación debido a que no incluye ninguna actividad que pueda generar impactos ambientales negativos, dado que sólo contempla actividades de estudios, consultorías y la adquisición de equipos de cómputo y telecomunicaciones. La operación califica como un programa que promueve la equidad social y que está enfocado en la reducción de la pobreza (Doc. AB-1704).

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El proyecto ha sido preparado con la colaboración de la UCPS y la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del MEF y bajo la orientación del Viceministro de Economía. En adición, se han recibido los insumos de los programas sectoriales involucrados en el proceso de reforma. Los principales riesgos que puede enfrentar la operación son: (i) insuficiente asignación de recursos a los programas, de modo que se obstaculicen los procesos conducentes a las transformaciones programáticas esperadas; y (ii) la naturaleza intersectorial del proyecto que ocasiona la participación de múltiples actores con distintos intereses. Se espera manejar proactivamente estos riesgos a través de un dialogo continuo con el MEF y los programas sectoriales en el marco del diseño de la serie de préstamos programáticos.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 En el Anexo V se detalla el cronograma de preparación y la ruta crítica, estableciendo la aprobación del borrador de la Propuesta de Préstamo por OPC la primera semana de agosto, y de la Propuesta de Préstamo por el Directorio en septiembre de 2010. Asimismo, se muestra la correspondiente dedicación del equipo. La preparación del proyecto no demandará recursos adicionales a aquellos asignados a PE-L1078 debido a que se aprovecharán las mismas misiones y consultorías para las dos operaciones.

⁹ La UCPS tiene amplia experiencia con préstamos y cooperación técnica de apoyo a los préstamos de reforma.

APOYO A LA REFORMA DE LOS SECTORES SOCIALES (PE-1100)

ANEXO II - SAFEGUARD POLICY FILTER (SPF) Y SAFEGUARD SCREENING FORM (SSF)

Safeguard Policy Filter

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT	
	Type of Operation	Investment Loan	
	Additional Operation Details		
	Investment Checklist	Generic Checklist	
	Team Leader	Mac Arthur, Ian William (IANM@iadb.org)	
	Project Title	Support for Social Sector Reform	
	Project Number	PE-L1100	
	Safeguard Specialist(s)		
	Assessment Date	2010-05-14	
	Additional Comments		
SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	OP-102
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		
ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Mac Arthur, Ian William (IANM@iadb.org)	
	Title:		
	Date:	2010-05-14	

Safeguard Screening Form

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT	
	Type of Operation	Investment Loan	
	Additional Operation Details		
	Country	PERU	
	Project Status		
	Investment Checklist	Generic Checklist	
	Team Leader	Mac Arthur, Ian William (IANM@iadb.org)	
	Project Title	Support for Social Sector Reform	
	Project Number	PE-L1100	
	Safeguard Specialist(s)		
	Assessment Date	2010-05-14	
	Additional Comments		
PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP or PCD (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	
SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks		Potential Solutions
ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Mac Arthur, Ian William (IANM@iadb.org)	
	Title:		
	Date:	2010-05-14	

APOYO A LA REFORMA DE LOS SECTORES SOCIALES (PE-L1100)

ANEXO III – ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Medio Ambiente.

El programa no financiará inversiones físicas y sólo contempla actividades de estudios, consultorías y la adquisición de equipos de cómputo y telecomunicaciones, por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente. De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), se propone que a esta operación se le otorgue la clasificación C.

B. Impactos Sociales

El objetivo del proyecto es contribuir a la consolidación de la reforma de programas sociales y laborales claves para la reducción de la pobreza y su propósito es desarrollar instrumentos necesarios para el fortalecimiento de programas en las áreas de transferencias monetarias condicionadas, salud, programas laborales y focalización. En este sentido, se prevé que tendrá impactos positivos, especialmente en la población más vulnerable apoyando su capacidad de acumulación de capital humano.