

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Perú
▪ Nombre de la CT:	Apoyo en la preparación del PBL de reformas productividad y competitividad
▪ Número de CT:	PE-T1414
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Crespi, Gustavo Atilio (IFD/CTI) Líder del Equipo; Acosta, Geovana (IFD/CTI); Castillo Manrique, Rafael (IFD/CTI); Chretien, Louis-Francois (LEG/SGO); Fernandez-Baca, Jaime (CSD/CCS); Goni Pacchioni, Edwin Antonio (IFD/CTI); Gonzalez Alzualde, Yohana Beatriz (IFD/CTI); Kelly Castillo, Emily Leticia (IFD/CTI); Lafuente, Mariano (IFD/ICS); Okuma Agüena, Alexis Ricardo (CAN/CPE); Saldana Galvez, Jorge Hernan (CAN/CPE); Umana, Mario Alberto (INT/TIN); Walter, Martin (INE/CCH)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PE-L1244. Programa de Mejoramiento de la Productividad y Competitividad
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	15 May 2019.
▪ Beneficiario:	Gobierno del Perú a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	2 de enero 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI-Competitiveness, Technology and Innovation Division
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CPE-Representación Perú
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El país solicitó el soporte del BID para apoyar a la mejora de la productividad y competitividad de la economía a través de un Préstamo Programático de Apoyo de Reformas Políticas (PBP) (PE-L1244) y la presente Cooperación Técnica (CT) no reembolsable. El PBP, se centra en los dos factores endógenos subyacentes a la desaceleración del crecimiento: la retracción de la productividad y el estancamiento de la inversión. Los problemas detrás de la retracción de la productividad tienen que ver con el dinamismo innovador de la economía. A estos problemas específicos de productividad e inversión se suma el problema transversal de las incipientes capacidades institucionales para implementar políticas de apoyo a la competitividad que mejoren el entorno de negocios para la inversión y la innovación. Por ello, a través de este PBP se impulsarán reformas orientadas a tres objetivos: (i) mejorar la competitividad a través del fortalecimiento de instituciones públicas dedicadas a ese

fin; (ii) aumentar la inversión privada mediante compromisos de política orientados a mejorar el entorno para la inversión; y (iii) aumentar el esfuerzo en innovación mediante compromisos de política orientados a mejorar el entorno para la innovación.

- 2.2 El PBP está compuesto por dos operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas independientemente, en conformidad con el documento de Prestamos de Apoyo a Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-2). La primera operación asciende a US\$50 millones financiado con recursos con cargo al Capital Ordinario¹. Esta cantidad se desembolsará en un único desembolso y se justifica por las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio del país. Esta operación se encuentra en un estado avanzado de preparación y se estima que su aprobación se realice en el mes de octubre de 2019. El Organismo Ejecutor del PBP es el MEF.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El Perú lleva veinte años de crecimiento económico ininterrumpido. Entre 2000-2017 el ingreso per cápita creció al 3,7% anual², siendo una las economías más dinámicas de América Latina y el Caribe (ALC). Condiciones externas menos favorables desde el 2013 generaron una desaceleración del crecimiento. Desde el 2013 el crecimiento del ingreso per cápita fue del 1,9% anual, nivel insuficiente para absorber la oferta laboral y reducir la informalidad. Aunque en 2019 se espera alguna recuperación del crecimiento por una leve mejora de los términos del intercambio no es claro que esto se mantenga en el tiempo. El Perú necesita generar nuevas fuentes de dinamismo para lograr un crecimiento sostenible y avanzar en su desarrollo.
- 3.2 **El problema.** El crecimiento económico proviene de dos fuentes: primero de la acumulación de factores productivos (capital y trabajo) originada mediante flujos de inversión para aumentar tanto el capital físico como el humano o la participación laboral. Segundo, de la eficiencia con la que se relacionan estos factores o productividad³. A su vez la productividad depende de mejoras tecnológicas de las empresas, la reasignación de recursos hacia unidades productivas y factores externos. Por tanto, dos factores endógenos subyacen la desaceleración: el comportamiento de la productividad y el dinamismo de la inversión. Mientras la productividad se expandió 1,8% anual hasta el 2012, su evolución fue negativa (-0,4%) desde entonces⁴. Mientras la inversión creció 8,6% anual durante 2000-2012, ha permanecido estancada desde el 2013⁵. La desaceleración de la productividad y la inversión se refleja en una baja calidad de la inserción comercial donde Perú ocupa el puesto 94 de 127 países en el Ranking de Complejidad Económica, por detrás de los otros países de la Alianza del Pacífico (AP).
- 3.3 **Las decisiones de las empresas.** La inversión y la innovación dependen de decisiones económicas de las empresas. Un factor determinante de estas decisiones

¹ Tentativamente la segunda operación está prevista para 2021 por un monto similar.

² BCRP (2019).

³ Productividad Total de los Factores (PTF).

⁴ MEF (2018).

⁵ CEPAL (2019).

es el entorno de negocios⁶. El retroceso en el entorno de negocios afectó a la inversión y la innovación. El país se encuentra en el puesto 72/137 del Índice de Competitividad Global (ICG, 2017) retrocediendo desde el puesto 61/135 en 2012. Un mal entorno de negocios afecta a las empresas a través de dos mecanismos: (i) incremento de los costos de producción debido a barreras a la entrada por concentración económica y excesiva burocracia; y (ii) reducción del retorno de los proyectos de inversión por falta de bienes públicos complementarios tales como infraestructura o habilidades, o incompleta apropiabilidad de sus beneficios debido a externalidades o informalidad. El mejoramiento del entorno de negocios requiere del fortalecimiento de las instituciones responsables por las políticas de competitividad.

3.4 Las nuevas instituciones para la competitividad⁷. Las políticas para la mejora de la inversión y la innovación son complejas requiriendo de una buena articulación público-privada y coordinación público-pública. La entidad encargada de diseñar e implementar la Política de Competitividad es el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁸. Para cumplir su rol necesita ser fortalecido funcionalmente, considerando no solo la planificación de la política, sino también capacidades para coordinar la implementación y la evaluación de los impactos de las intervenciones. El CNCF también necesita mejorar su coordinación con los ministerios sectoriales involucrados en la implementación de la política. Los problemas de carga burocrática también retrasan la ejecución de proyectos de inversión productiva. Dada las crecientes exigencias socio - ambientales para aprobar proyectos de inversión, particularmente en sectores de recursos naturales, países de la OCDE⁹ han creado unidades especializadas para destrabar los permisos requeridos para proyectos de inversión estratégicos. Perú supo tener una unidad con objetivos similares creada en el 2013, el Equipo Especializado en Seguimiento de Inversiones (EESI), que no tuvo continuidad por cambios en prioridades políticas. Es importante reactivar el EESI, fortalecerlo y mejorar su coordinación con el CNCF.

3.5 El Gobierno de Perú ha priorizado el aumento de la competitividad. La desaceleración económica genera la necesidad de políticas que estimulen la inversión y la innovación. El MEF, a través del CNCF, aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP, 2019-2030) la cual sienta las bases para alinear los esfuerzos públicos para la competitividad¹⁰. Mas recientemente se aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad¹¹. Además, el MEF está avanzando en el fortalecimiento del CNCF y poniendo en funcionamiento unidades especializadas en el destrabe de inversiones y la coordinación pública-privada para la inversión¹². También está avanzado en consolidar diversos fondos de

⁶ El entorno de negocios es el conjunto de factores de mercado, institucionales y regulatorios que moldean los incentivos para que las empresas puedan realizar inversiones. Banco Mundial (2004) y Dollar & Hallward-Driemeier (2005).

⁷ Se entiende por competitividad al conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad e inversión. WEF (2019).

⁸ Creado por Decreto Supremo 024-2002-PCM.

⁹ Major Projects Management Office of Canada, Major Projects Facilitation Agency of Australia y la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS) de Chile.

¹⁰ Los ejes prioritarios son: (a) infraestructura; (b) capital humano; (c) innovación; (d) financiamiento; (e) mercado laboral; (f) ambiente de negocios; (g) comercio exterior; (h) institucionalidad y (j) medio ambiente.

¹¹ Que incluye 86 medidas alineadas con los ejes prioritarios de la PNCP.

¹² Equipos Especializados de Seguimiento de Inversiones (EESI).

financiamiento a la MIPYME y en el diseño de figuras societales que flexibilicen la constitución de empresas, mientras, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha hecho progresos importantes en la aplicación del ACR al *stock* de regulaciones existentes. Por otro lado, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ), con el apoyo del BID, ha finalizado la revisión de pares de la Política de Defensa de la Libre Competencia y está implementando sus sugerencias. Mientras que el Instituto Nacional de la Calidad (INACAL), ha iniciado acciones de descentralización territorial de sus servicios de metrología. Finalmente, el MEF, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) avanzan en mejorar el marco institucional de la innovación a través de la constitución de una Mesa Ejecutiva de Innovación para consensuar reformas institucionales necesarias en esta área.

- 3.6 **Objetivos.** El Objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es aumentar las capacidades institucionales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) y el Equipo Especializado de Seguimiento de Inversiones (EESI) para la implementación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP). Objetivos específicos son: (i) apoyar el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) para coordinar la implementación de la PNCP y hacer un debido seguimiento del monitoreo y evaluación del impacto de las medidas contenidas en la misma. (ii) fortalecer las capacidades del Equipo Especializado de Seguimiento de Inversiones (EESI) para priorizar proyectos de inversión estratégicos y llevar a cabo acciones de seguimiento, capacitación y reformas que permitan el destrabe de la ejecución de estos. Estos objetivos están específicamente alineados con las reformas contenidas en el Componente 2 del PBP PE-L1244 de forma tal que las acciones que se implementen con esta TC permitirán el cumplimiento de los mecanismos activadores de la segunda operación del PBP.
- 3.7 **Alineamiento estratégico.** La TC es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) al alinearse con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, al promover mejoras en el entorno de negocios para innovación; y con el área transversales de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer la institucionalidad para la competitividad. Adicionalmente, se encuentra alineada con la Estrategia de País con Perú (2017-2021) (GN-2889) bajo tres objetivos estratégicos: Apoyar la formalización de la economía, apoyar el desarrollo empresarial; y fortalecer el clima de negocios. Igualmente es consistente con los lineamientos del Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8) y está alineada con el área prioritaria de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN 2587-2) referida a fortalecimiento de las capacidades institucionales para políticas de innovación. Asimismo, este proyecto se enmarca en el tercer objetivo del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), el cual consiste en reducir obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) (US\$100.000).** El objetivo de este componente es fortalecer las capacidades del CNCF para coordinar, monitorear y evaluar la PNCP. Para lo anterior se financiarán las siguientes actividades: (i) análisis técnico-económico que revise la experiencia internacional sobre los Sistemas Nacionales de Competitividad, proponga la racionalidad y justificación de este tipo de sistemas y realice un análisis costo-beneficio de la creación de un Sistema Nacional de Competitividad en el Perú que mejore la coordinación público-pública para la implementación de la PNCP; (ii) estudio técnico-jurídico que analice el marco regulatorio vigente y proponga un proyecto de ley que incluya las modificaciones necesarias para la creación del Sistema Nacional de Competitividad; (iii) diseño del plan de monitoreo y evaluación del PNCP, incluyendo la recolección de la línea de base, que permita al CNCF hacer seguimiento al avance de su implementación y posterior evaluación de impacto. Para ello, este plan de monitoreo y evaluación identificará las medidas de política que ya cuentan con una metodología de evaluación y planteará una para aquellas medidas específicas que no cuenten aún con tal metodología. Además, se elaborarán lineamientos para el diseño institucional de una red de evaluación de las distintas medidas de política del PNCP bajo la supervisión del CNCF; (iv) estudio de factibilidad que establezca las medidas legales y técnicas necesarias para la integración y acceso a la información de bases de datos registros administrativos que permita mejorar el monitoreo y la evaluación del impacto de las medidas de la PNCP; y (v) intercambio de experiencias de los funcionarios del CNCF y de gobiernos regionales, vinculados con la implementación del PNCP, para conocer la institucionalidad y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad de Uruguay, y la estrategia de desarrollo regional de la Unión Europea a través de la metodología RIS3.
- 4.2 **Componente 2. Fortalecimiento de las capacidades del Equipo Especializado de Seguimiento de Inversiones (EESI) (US\$100.000).** El objetivo de este componente es fortalecer las capacidades institucionales del EESI con la finalidad de mejorar los niveles de coordinación público-privada y público-pública y avanzar con el destrabe de proyectos de inversión estratégicos. Para lo anterior se financiarán las siguientes actividades: (i) diseño del plan de monitoreo y metodología de evaluación de la intervención de la EESI, que permita hacerle seguimiento a la actuación del Equipo, mejorar su intervención y evaluar su impacto; (ii) metodología de mapeo y trazabilidad de tiempos de tramitación de los proyectos de inversión priorizados por la EESI e identificación de problemas que causan retrasos en los proyectos de inversión para evidenciar y promover el cumplimiento de los plazos; y (iii) diseño de un mecanismo que permita acceder, compartir y utilizar la información disponible las bases de datos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA con la finalidad de usar eficientemente la información y ayude a reducir costos y tiempos en el diseño de futuros proyectos de inversión.
- 4.3 El costo total del proyecto será de US\$200.000 a ser financiado por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS). La siguiente tabla presenta un desglose del presupuesto por componentes y actividades:

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente / Descripción	Financiamiento Total
1. Fortalecimiento de capacidades del Consejo Nacional de Competitividad y Productividad (CNCF)	100.000
a. Análisis jurídico para el diseño del SNC	15.000
b. Análisis económico para el diseño SNC	10.000
c. Diseño del plan de evaluación del PNCP	35.000
d. Diseño de estrategia de acceso e integración datos de registros	20.000
e. Intercambio de experiencias: Uruguay, Colombia y EU	20.000
2. Fortalecimiento del Equipo Especializado de Seguimiento de Inversiones (EESI)	100.000
a. Metodología de evaluación de la intervención de la EESI	25.000
b. Diseño de metodología de mapeo y trazabilidad de tiempos de tramitación de los proyectos de inversión intervenidos por la EESI	35.000
c. Diseño de mecanismo para acceder y utilizar las líneas de base del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA	40.000
Total	200.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A petición de las autoridades del MEF, el ejecutor de esta CT será el Banco, a través de su División de Competitividad, Tecnología e Innovación (IFD/CTI), quien tiene experiencia previa en la identificación y supervisión de consultores para asegurar la calidad y oportunidad de los productos y resultados de esta cooperación técnica.
- 5.2 En la actualidad, tanto el CNCF, que se encuentra en un proceso de reforma institucional y EESI, que es un equipo recientemente constituido, cuentan con limitadas capacidades institucionales para la generación de conocimiento y monitoreo técnico de las consultorías propuestas. El personal de estas dos oficinas, que es relativamente nuevo, CNCF y EESI, no cuenta con experiencia técnica previa o herramientas para el desarrollo y seguimiento adecuado y oportuno de las actividades planificadas en los términos de referencia. Asimismo, el personal tanto del CNCF como del EESI es reducido y se encuentra abocado por entero en la consolidación del nuevo modelo institucional y en el fortalecimiento de la articulación intersectorial y pública-privado. Además, el MEF acaba de poner en funcionamiento un nuevo Reglamento de Organizaciones y Funciones redefinido los roles de diversas áreas lo cual afecta la capacidad del mencionado ministerio para apoyar tanto al CNCF como al EESI en la ejecución directa de la CT. Si bien, este es un proceso de ajuste que eventualmente se solucionara, puede afectar la disponibilidad oportuna de los productos de la CT.
- 5.3 Por tanto, será demasiado complejo para el CNCF y el EESI sumar la carga administrativa de la ejecución de una CT de este tipo. En este contexto se ha estimado que este proyecto pueda ser administrado por el Banco, a través de IFD/CTI, para lograr una ejecución más oportuna y una revisión independiente de los informes que se generen en las diferentes consultorías a ser financiadas. Sin embargo, el Banco se apoyará para la orientación y atención de los consultores en el personal asignado del CNCF y el EESI para estos propósitos, quienes participarán en el diseño del

detalle de los términos de referencia y la supervisión de las contrataciones de las consultorías que serán financiadas con esta cooperación técnica. El especialista responsable del Banco hará un monitoreo cercano de cada una de las actividades junto a las autoridades del CNCF y el EESI, asegurándose la entrega de los productos comprometidos, y su contribución al resultado esperado de fortalecimiento de capacidades del CNCF y de la EESI.

- 5.4 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El principal riesgo al que se enfrenta esta CT es la posible no implementación de los resultados obtenidos, como el plan de monitoreo y evaluación de las medidas de política del PNCP, el cual se mitigará a partir de acciones de capacitación y sensibilización con altas autoridades de las contrapartes del sector público, las cuales forman parte del proyecto.
- 6.2 Un riesgo adicional menor al que se enfrenta esta CT es la posible falta de coordinación de las instancias públicas y los consultores para la revisión de los productos a ser elaborados en esta cooperación técnica, el cual se mitigará a partir de coordinaciones permanentes entre el Banco y los actores públicos involucrados.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No hay excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Dada la naturaleza de la presente CT, no existen riesgos medioambientales ni sociales asociados con la misma. La operación fue clasificada bajo la categoría “C” de conformidad con la clasificación adoptada por el BID (ver enlace: [Safeguard Policy Filter Report](#) y [Safeguard Screening Form](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_27009.pdf](#)

[Matriz de Resultados_21708.pdf](#)

[Términos de Referencia_75249.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_54188.pdf](#)