

# DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

## PERÚ

20 DE JUNIO DE 2005

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del Proyecto:</b>	Programa de Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público		
<b>Número:</b>	PE-L1012		
<b>Fecha de Ingreso al Programa Operativo:</b>	3 de Mayo del 2005		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Jefe de División: Xavier Comas (RE3/SC3); Jefe de Equipo: Carlos Pimenta (RE3/SC3); Gonzalo Afcha, Pablo Alonso, Rafael de la Cruz, Patricia Sadeghi, y Mercedes Rochac (SC3); Gabriel Castillo (OD5); Claudia Stevenson, y Ana María Vidaurre (FI3); y Gonzalo Deustua (COF/CPE).		
<b>Prestatario:</b>	República del Perú		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas		
<b>Plan de Financiamiento:</b>	<b>IDB (OC):</b>	US\$	200,000,000
	<b>Local:</b>	US\$	-
	<b>Total:</b>	US\$	200,000,000
<b>PTI/SEQ:</b>	NO		
<b>Calendario Tentativo de Actividades:</b>	Misión de Orientación:	Julio 2005	
	Misión de Análisis:	Agosto 2005	
	Comité de Préstamos Documento de Proyecto	Septiembre 2005	
	Directorio	Octubre 2005	

### II. MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 La presente operación programática es la primera de tres consecutivas de uno sólo tramo vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente bajo la modalidad de préstamo de apoyo a reformas de política (CS-3633). Esta estructura de financiamiento es la más adecuada debido a que la naturaleza de las reformas apoyadas requieren un plazo de ejecución que va más allá del mandato del gobierno actual del Perú. El enfoque programático adoptado permite conjugar la perspectiva de continuidad resultante de tener una estrategia de largo plazo, con la flexibilidad requerida en una situación de cambio de gobierno.

#### A. Contexto General y Problemas Macro

- 2.2 Desde inicios de la década de los 90 la economía peruana ha realizado importantes progresos, y el producto interno bruto ha crecido a un promedio anual

- alrededor del 4%. En particular, se ha consolidado la estabilización económica manteniendo índices bajos de inflación, el déficit fiscal en alrededor del 1% del PIB, y reservas monetarias apreciables. En 2004 el crecimiento real de la economía se situó en 4,8%, y el gobierno del Perú sigue avanzando en la implementación de una estrategia de estabilización macroeconómica prudente y fiscalmente responsable. En este sentido, el gobierno ha cumplido satisfactoriamente con los acuerdos establecidos con el Fondo Monetario Internacional.
- 2.3 En el ámbito social, el Perú ha experimentado igualmente, progreso durante el citado período. La mortalidad infantil, por ejemplo, se ha reducido de 5% a 3,3% y los porcentajes de nacimientos atendidos por personal sanitario y de población con acceso a agua potable se han incrementado en un 7%.<sup>1</sup>
- 2.4 A pesar de estos logros, la consecución de las condiciones necesarias que promuevan y aseguren un desarrollo económico vigoroso, equitativo e inclusivo es aún una meta distante. La reducción del alto índice de pobreza existente,<sup>2</sup> consistente con las metas del milenio, requeriría tasas de crecimiento aún más elevadas. Para aumentar, por ejemplo, el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) adecuadamente empleada (i.e., con condiciones laborales que permitan satisfacer sus necesidades básicas) hasta un 85% para 2025, la economía peruana debería crecer a una tasa anual del 5,5%.<sup>3</sup>
- 2.5 Para que el producto peruano pueda crecer al citado ritmo, es imprescindible aumentar la competitividad y la productividad de su economía, lo que depende, en gran medida, del nivel y de la calidad de la inversión. Sin embargo, los niveles de inversión bruta (i.e., pública y privada) tradicionalmente han sido (y son) insuficientes para generar el efecto deseado. Esta situación demanda un aumento urgente de los niveles y de la calidad de la inversión pública y privada. Sin embargo, tanto el sector público como el privado enfrentan una serie de limitaciones estructurales.
- 2.6 La capacidad de respuesta del **sector público** se ve limitada, principalmente, por tres factores. En primer lugar se encuentran los bajos niveles de ingresos públicos,<sup>4</sup> que a su vez se ven afectados por otros factores de diversa índole como, por ejemplo, los relativos a la desigual distribución del ingreso y el alto grado de informalidad en la economía. En segundo lugar, la capacidad de endeudamiento del Perú para poder financiar proyectos de inversión está limitada, sobretudo a corto plazo, como consecuencia del alto nivel del servicio de deuda externa. Durante el período 2005-2008, la deuda externa va a llegar a suponer un 37,7% de los ingresos públicos, empezando a disminuir a partir de 2011.<sup>5</sup> Finalmente, la

---

<sup>1</sup> Country Strategy Update (CSU), 2005

<sup>2</sup> El 59,4% de la población experimenta algún grado de pobreza (CSU 2005).

<sup>3</sup> Coronado, J. Ed. 2003. *La Brecha en Infraestructura: Servicios Públicos, Productividad y Crecimiento en el Perú*. Instituto Peruano de Economía.

<sup>4</sup> Los ingresos fiscales del Perú presuponen alrededor del 14% del PIB lo que le sitúa a 7 y 12 puntos porcentuales menos que el promedio de países de ingresos medios e ingresos altos respectivamente (*International Monetary Fund: Government Finance Statistics 2003 Yearbook*).

<sup>5</sup> El nivel de deuda pública se sitúa alrededor del 45% del GDP.

relativa baja eficiencia del gasto público de inversión, se debe, en gran parte, a la insuficiencia de información, procesos y criterios técnicos para la definición de prioridades que consideren el análisis de alternativas y el impacto esperado de la inversión, y de un monitoreo y evaluación ex-post de su calidad. Además, las limitaciones presupuestarias y/o la inestabilidad de los ingresos, y el predominio de una visión de corto plazo en la programación, conlleva a que muchas inversiones iniciadas no puedan ser debidamente acabadas o mantenidas, limitando también la efectividad de su impacto. Estos últimos factores afectan especialmente el gasto de los gobiernos subnacionales, en los cuales se va a realizar crecientemente una parte importante de la inversión del sector público en la medida en que avance el proceso de descentralización.

- 2.7 En cuanto a la **inversión privada**, a pesar del incremento ocurrido durante la última década ésta no ha podido complementar los bajos niveles de la inversión pública en el Perú.<sup>6</sup> Los factores que limitan los niveles de inversión del sector privado incluyen: (i) el alto costo y difícil acceso al capital; y (ii) los elevados costos de transacción.<sup>7</sup>
- 2.8 El acceso al capital es difícil y caro a pesar de que, últimamente, el sistema financiero nacional ostenta una saludable solidez; y el riesgo operativo intrínseco es elevado. Entre las causas más importantes de lo anterior, se pueden destacar: (i) la débil protección de los derechos de los acreedores como consecuencia de la debilidad del sistema de administración de justicia; (ii) las imperfecciones existentes en el sistema de garantías; y (iii) el precario desarrollo de instrumentos de financiación a medio y largo plazo.
- 2.9 Los elevados costos de transacción tienen, en parte, su origen en los niveles inadecuados de infraestructura básica (i.e., transportes, comunicaciones, servicios de puertos, electricidad, agua y saneamiento, etc.). Diversos estudios estiman que para que el Perú pueda, en un período de diez años, llegar a niveles de infraestructura básica adecuados, tendría que cubrir una significativa brecha de inversión, lo cual no puede conseguirse con los niveles actuales del gasto. Al mismo tiempo, la relativa inadecuada calidad normativa añade confusión, volatilidad e incertidumbre, que se traducen en obstáculos a la inversión privada.
- 2.10 A pesar de estos obstáculos, la participación del sector privado en la inversión en el Perú ha presentado algunos avances, a través de las privatizaciones y de los proyectos concesionados, atrayendo recursos y capacidades en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. Pero las concesiones a ser realizadas sin soporte financiero por parte del sector público se han prácticamente agotado. Así que los nuevos proyectos requieren una mayor participación del Estado para garantizar su financiación.

---

<sup>6</sup> Un estudio del BID del 2001, *Competitividad: El motor del Crecimiento*, sitúa el nivel de desarrollo de infraestructura del Perú en el puesto 21 de 24 países de Latinoamérica y el Caribe y a un 50% más bajo al que le correspondería por su nivel de ingresos.

<sup>7</sup> La baja productividad del trabajo y la reducida productividad del capital también impactan negativamente en los niveles de inversión.

- 2.11 Concluyendo, dado que el gasto público en el Perú presenta un conjunto de problemas que afecta su calidad, y considerando que los temas relativos al ingreso y a la gestión de la deuda pública están siendo atendidos en otros programas; urge adoptar un paquete de reformas de mediano y largo plazo dirigido a mejorar la eficiencia y el impacto del gasto (corriente y de inversión); y a promover la inversión privada asociada con el sector público, también de forma sostenible y responsable, en aras de fomentar tasas de crecimiento elevadas y sostenibles coherentes con un desarrollo incluyente y equitativo.

## **B. Marco Institucional**

- 2.12 La institución encargada de la formulación y ejecución de las políticas de control de la calidad del gasto y de la formulación de la política de inversión es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que tiene bajo su supervisión la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), que es responsable de promover la inversión del Sector Privado.
- 2.13 El esquema institucional existente requiere que los ministerios sectoriales identifiquen y preparen los proyectos susceptibles de ser realizados con la participación del sector privado, y una vez pre-seleccionados los proyectos, PROINVERSION recibe el mandato de realizar su estructuración y promoción. Una vez adjudicados, el organismo supervisor sectorial asume la responsabilidad sobre la supervisión del contrato.
- 2.14 En éste modelo, la participación del MEF, como órgano responsable de la política global, requiere ser fortalecida para garantizar la sostenibilidad económica y fiscal de los proyectos en el largo plazo. La promoción de la inversión vía endeudamiento, sea de forma directa por el Estado o indirecta mediante contratos con inversionistas privados, requiere una priorización cuidadosa de proyectos que sean económicamente factibles y que justifiquen el costo financiero correspondiente. Por lo tanto es fundamental incrementar las capacidades del sector público para analizar y priorizar proyectos con la participación del sector privado que generen un impacto económico y social realmente relevantes (*value for money*). Por lo tanto, también es necesario fortalecer las capacidades sectoriales del Sector Público para preparar proyectos e ingenierías financieras adecuadas, y seleccionar los concesionarios y negociar contratos ventajosos en el largo plazo.
- 2.15 Lo anterior evidencia la necesidad de una mayor coordinación en el Sector Público en el establecimiento de políticas, criterios y metodologías, e instrumentos para la programación y ejecución de proyectos con la participación del sector privado, de una manera que sea atractiva, y al mismo tiempo fiscalmente responsable, sostenible en largo plazo y coordinada con los objetivos de política sectoriales.

## **C. Estrategia del Banco con el País**

- 2.16 La Estrategia del Banco con el Perú para 2002-2006 apunta a lograr un crecimiento económico alto, sostenido, equitativo e inclusivo. Para ello, el Banco

apoyará al gobierno en la consecución de tres objetivos: (i) elevar la productividad y competitividad de la economía, removiendo los obstáculos institucionales para aumentar la productividad y la inversión, al tiempo que se hacen inversiones estructurales en capital humano; (ii) mejorar la eficiencia de la política social, apoyando la implantación de medidas para mitigar la pobreza y proteger a los grupos vulnerables; y (iii) crear un Estado moderno, descentralizado y eficiente.

- 2.17 El programa propuesto juega un papel importante en la implantación del primer objetivo de la estrategia, ya que se orienta a promover la inversión pública y privada en el país, y también en lo referente al tercer objetivo buscando mejorar la eficiencia y los impactos del gasto público a través del fortalecimiento de la capacidad de análisis, priorización, monitoreo y gestión por parte del sector público, en el ámbito de los gobiernos Nacional y Subnacionales, incluyendo a las inversiones para Asociaciones Público - Privadas.

#### **D. Estrategia del País en el Sector**

- 2.18 El país viene adoptando una serie de medidas para promover la inversión y la eficiencia y calidad del gasto público. En particular, el gobierno tiene planeado incrementar la inversión en infraestructura en por lo menos US\$2300 millones en los próximos años ([www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)) por intermedio del mecanismo de Asociación Público Privada (APP); en un ambiente de restricciones fiscales, pero aprovechando la coyuntura actual de disponibilidad de recursos y liquidez en el sistema financiero nacional.
- 2.19 Las APPs son un modelo de concesión pública cofinanciada en que el sector privado es contratado por el Estado para entregar un proyecto o un servicio tradicionalmente provisto por el sector público. En este modelo, las empresas contratadas (o concesionarios) reciben los pagos del Estado o a través del cobro de tarifas a los usuarios de los servicios provistos (o de ambos, en un modelo mixto). En cualquiera de estos casos, el Estado garantiza al inversionista privado un flujo mínimo de recursos (subsidio), lo que genera un incremento en los pasivos y compromisos futuros del sector público. Siguiendo un esquema de transferencia de riesgos, el concesionario, en general, toma el financiamiento necesario para realizar la inversión y comparte los riesgos con el sector público (del financiamiento, de la construcción, de la demanda futura, de la autorización ambiental, del desempeño, de la gestión, etc.) lo que se espera conlleva a un incremento en el desempeño, eficiencia y calidad de los proyectos.
- 2.20 A tal fin, y en lo relativo a la promoción de la inversión, en 1991 el Gobierno del Perú promulgó el Decreto Ley No.758 que establece los lineamientos para la entrega en concesión al sector privado de las obras de infraestructura y servicios públicos. En 1996, se promulga el decreto legislativo No.839, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras de Infraestructura y Servicios Públicos que unificó las responsabilidades de coordinación y promoción de la inversión privada en infraestructura en un organismo único, creó el Fondo de Promoción de la Inversión Privada y reglamentó las modalidades de concesión. La Ley de Inversión privada permite otorgar concesiones bajo las siguientes

modalidades de participación: (i) a título oneroso, en donde el agente privado tiene participación sobre los beneficios o debe realizar una contribución al Estado; (ii) a título gratuito; (iii) cofinanciada por el Estado con una entrega inicial durante la etapa de construcción o con entregas durante la etapa de operación; y (iv) mixtas. También fue promulgado el Decreto Legislativo 662, el cual otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías y el Decreto Legislativo 757 el cual establece la ley marco para el crecimiento de la inversión privada en el Perú.

- 2.21 La respuesta inmediata del gobierno a las necesidades de inversión pública en infraestructura es atraer al sector privado para la ejecución de proyectos tipo APP (concesiones cofinanciadas), muchos de ellos ya en proceso de estructuración o adjudicación, y enmarcados dentro de los lineamientos del Plan de Acción de la Iniciativa de Integración de Infraestructura Sudamericana IIRSA. Sin embargo, los montos de los compromisos y pasivos, tanto ciertos como contingentes, pueden afectar la capacidad de inversión del Estado en el largo plazo y poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.<sup>8</sup> Por lo tanto, la estrategia del gobierno para APP consiste en definir un nuevo marco conceptual transparente, y fiscalmente prudente; siguiendo en paralelo con la adjudicación de nuevos proyectos bajo el concepto de concesión cofinanciada previsto en el marco legal vigente.
- 2.22 El marco regulatorio actual del país permite adoptar esta estrategia para APP, ya que la normativa estructural básica del proceso regulatorio vigente en el Perú es correcta, incluyendo la división sectorial de distintos organismos reguladores, con alcance nacional, que interactúan claramente con la oficina que diseña las concesiones, y que se distinguen de los ministerios sectoriales respectivos. Sin embargo, en un futuro próximo, deberían realizar algunos perfeccionamientos relativos a la autonomía, transparencia, diseño institucional, y capacidades técnicas de los entes reguladores. En la actualidad el Congreso Peruano está considerando un nuevo y polémico Proyecto de Ley que contempla la creación de una Superintendencia de Organismos Reguladores. De ser aprobado en su forma actual, éste Proyecto de Ley representaría un cambio en la línea seguida hasta ahora por el Gobierno peruano en el ámbito regulatorio. Hasta tanto no se defina la forma final de este Proyecto de Ley no será posible establecer un Plan de Acción realista para seguir perfeccionando los temas relacionados a Organismos Reguladores.
- 2.23 En cuanto al incremento en la eficiencia y la calidad del gasto público, desde finales de los años noventa el país ha logrado avances significativos en sus esfuerzos de reforma, apoyado en la modernización del marco normativo y las prácticas y sistemas de administración financiera gubernamental. Los principales elementos de esta reforma incluyen: (i) la operación a partir de 1998 del sistema integrado de información financiera (SIAF); (ii) la promulgación de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal en 1999 y su reforma de 2003, que

---

<sup>8</sup> Se estima que las inversiones en infraestructura tipo APP previstas por PROINVERSION y la carretera transoceánica podrían generar un incremento futuro en el gasto público de alrededor de US\$400 millones anuales de compromisos y pasivos ciertos.

incorpora los cambios asociados al proceso de descentralización; (iii) el fortalecimiento de la práctica presupuestaria enfatizando la mayor transparencia en la ejecución y, apoyado desde el año 2000 por el sitio Portal de Transparencia en la Web; (iv) la emisión de la Ley del Sistema de Administración Financiera Integrada en 2004, y la modernización de las instituciones y procedimientos en línea con las prácticas internacionales; (v) la adopción de un marco de gasto a mediano plazo basado en un Marco Macroeconómico Multianual; y (vi) la aplicación de un método participativo para la formulación del presupuesto a partir de 2002.

- 2.24 Complementariamente, y para fomentar la gestión por resultados en el proceso de decisión del gasto público, el MEF ha promovido la creación de indicadores de desempeño en el marco del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP). Si bien existen 1266 indicadores ingresados en el Sistema, correspondientes al 81% de las Unidades Ejecutoras del Gobierno; y aún reconociendo la gran utilidad de dicha información, éstos indicadores todavía se presentan incompletos y no incorporados en el ciclo del presupuesto; y no se constituyen en una evaluación sobre la pertinencia de cada programa, la calidad del gasto asociado, ni los de los resultados de éstos en función de los problemas que enfrentan. Adicionalmente, los diversos sistemas transversales de gestión del gobierno; tales como logística, compras, servicio civil, gobierno electrónico, servicios administrativos, control interno, entre otros; no generan información administrativa que sea de calidad, integrada, oportuna, transparente y accesible; lo que también dificulta un proceso decisorio público volcado a resultados.
- 2.25 Por otra parte, la administración de la hacienda pública también ha venido orientando su atención hacia la mejora de la calidad del gasto público a partir de tres iniciativas fundamentales: (i) la creación e implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); (ii) la introducción de convenios de administración por resultados; y (iii) la adopción de provisiones presupuestarias para un conjunto de programas sociales protegidos y mejoras en la focalización del gasto asociado a los mismos. Se considera que el SNIP constituye un avance institucional hacia el objetivo de racionalizar la toma de decisiones en materia de inversión pública, no obstante el sistema presenta debilidades que inciden en la calidad de los proyectos, tales como: las labores de monitoreo son débiles, no se practican evaluaciones ex-post, los recursos para preinversión son limitados, algunas limitaciones de sus metodologías de análisis; y todavía no se hizo una evaluación sistematizada de su efectividad<sup>9</sup>. Estos problemas son particularmente críticos en lo que se refiere a las inversiones a nivel regional que constituyen una proporción creciente con relación a la inversión pública total del país. Asimismo, es necesario fortalecer la priorización inter-sectorial de los proyectos, tanto en el ámbito nacional como subnacional<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> El análisis estructurado de alternativas no es una necesidad exclusiva de los procesos directamente relacionados al gasto público, diversas normas emitidas por el MEF y otros sectores no consideran adecuadamente sus posibles impactos económicos ni un análisis costo-beneficio previo, lo que afecta al gasto público de forma indirecta.

<sup>10</sup> Para el año 2003, solo 35% de los gobiernos subnacionales realizaban análisis adecuados a través del SNIP para determinar el costo/beneficio de la inversión.

- 2.26 En cuanto al proceso de descentralización el Gobierno ha expresado interés en corregir los elementos que están afectando la adecuada gestión del gasto y de la inversión. Las leyes y la política de descentralización en Perú requieren que el proceso de transferencias de servicios y financiamiento del Gobierno Nacional a los subnacionales tenga un resultado fiscal neto neutro. Sin embargo, ningún ministerio tiene un programa de reformas organizativas que le permita adecuar su estructura y su gasto en la medida en que avanza el proceso de descentralización.
- 2.27 Por otro lado, la debilidad de las estadísticas sobre la actividad económica territorial limitan la capacidad de análisis y de diseño de políticas de desarrollo económico regional, así como una programación racional de la distribución de recursos presupuestarios. Finalmente, las transferencias financieras del Gobierno nacional a los subnacionales han incorporado un elemento de alta volatilidad con la distribución del canon minero, lo que conlleva a que muchas inversiones iniciadas no puedan ser terminadas o mantenidas adecuadamente, dificultando la realización de una programación estable y ordenada. Del mismo modo, el impacto del canon en las transferencias ha generado una fuerte desalineación de las mismas respecto a parámetros distributivos como pobreza, población o servicios mínimos básicos.
- 2.28 Para enfrentar a estos problemas relacionados a la calidad del gasto público, la estrategia del gobierno es fomentar una gestión por resultados y la capacidad de preparación, priorización, ejecución y evaluación de proyectos, tanto en el ámbito central como subnacional, incluyendo la modernización del presupuesto público.

#### **E. Estrategia del Banco en el Sector**

- 2.29 En la Estrategia de Modernización del Estado del Banco (OP-1004), se identifican cuatro grandes áreas de actuación: a) sistema democrático; b) estado de derecho; c) Estado, mercado y sociedad; y d) gestión pública. Este programa se encuadra dentro de las áreas d) y c) y de las posibilidades de actuación que la estrategia recoge en los ámbitos de: (i) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; (ii) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas; (iii) fortalecer las instituciones de regulación económica; y (iv) promover el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica. El Programa también apoyará objetivos relacionados la Estrategia de Competitividad (OP-1005) en temas vinculados a la promoción de políticas e instituciones para la provisión adecuada de servicios de infraestructura, especialmente la adecuación del marco jurídico.

#### **F. Estrategia del Programa**

- 2.30 Modalidad Programática. La implementación de las reformas necesarias para enfrentar a los problemas identificados amerita un plazo de ejecución que va más allá del mandato del gobierno actual, que termina en julio del 2006, con elecciones generales previstas para abril de éste mismo año. Debido a la necesidad de reformas de mediano y largo plazos, y a la urgencia de arrancar con las mismas, la estrategia de esta operación es seguir un enfoque programático, conforme con las directrices establecidas en el documento CS-3633, apoyando al

país en la promoción de la continuidad de propósitos durante la sucesión gubernamental del próximo año.

- 2.31 Facilidad Sectorial. Para apoyar el cumplimiento de algunos de los mecanismos activadores previstos para el 2006 y 2007 el Banco está elaborando en paralelo a este programático otra operación de préstamo a Perú de US\$5 millones, como una Facilidad Sectorial Institucional de Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público; cuya aprobación sería simultánea a la del Programático.
- 2.32 Coordinación entre los donantes. En el Perú existe una coordinación satisfactoria entre los distintos donantes. El principal factor de coordinación es el propio Gobierno del Perú, a través del Ministerio de Economía y Finanzas. El Gobierno hace la asignación de los proyectos de inversión y en apoyo a políticas entre la comunidad bilateral de tal manera que se aprovechen tanto las ventajas comparativas de cada uno de ellos como las posibles sinergias. Durante la preparación de éste Programático a comienzos del 2005, el equipo ha mantenido un alto nivel de coordinación multilateral con especialistas del FMI y BM, tanto en la sede como en Perú, y el MEF ha apoyado en materia de coordinación con la CAF y otros interesados.
- 2.33 Coordinación con otras operaciones del Banco. Este Programático complementa el enfoque de los préstamos en apoyo de reformas de política para el Perú aprobados en últimos años, tales como: (i) el Programa Sectorial para la Transparencia y Reforma de las políticas Fiscales, Sociales y Judiciales (PE-0212) del 2001 que apoyó el desarrollo de un marco legal que mejora la transparencia y rendición de cuentas en la política fiscal y protege el gasto en los sectores social y judicial; (ii) el Programa de Reforma Fiscal (PE-0211) del 2002 que contribuye en el fortalecimiento de la fiscalidad para fomentar el crecimiento y asegurar la inversión en áreas sociales clave; y (iii) el Programa de Reforma de la Competitividad (PE-0239) del 2003 que apoya el desarrollo de un sistema jurídico-institucional para fomentar la colaboración entre los sectores público y privado. Siguiendo una lógica específica, las últimas operaciones de política fueron más directamente relacionadas a la mejora del ingreso público, a la protección del gasto social, y a la promoción de la competitividad. La presente operación complementa este ciclo estando más centrada en la mejora de la calidad de la gestión y del gasto público, principalmente el de inversión.
- 2.34 Esta operación también estará apoyada por otros proyectos del Banco, tales como: (i) una Cooperación Técnica no reembolsable del PRODEV que apoyará al país en la preparación de un Plan de Acción para promover una gestión por resultados y la efectividad en el desarrollo, (ii) una operación del FOMIN que apoyará a PROINVERSION en incrementar su capacidades en la preparación de proyectos tipo APP; (iii) el Programa de Modernización y Descentralización del Estado, en ejecución, que apoya al MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros en temas relacionados a la gestión pública; entre otros proyectos específicos de inversión.
- 2.35 El programa también complementa las operaciones del Banco tendientes a promover la inversión en infraestructura con el apoyo del sector privado como son: (i) el Programa de Apoyo a las Transacciones en Infraestructura (PE-L1004),

que financia los estudios financieros, económicos, técnicos y de demanda que permitan realizar procesos de participación privada de calidad; y (ii) el Programa de Garantías Ramal Norte del Amazonas IIRSA (PE-L1010), que apoya la estructuración de un proyecto de APP mediante el otorgamiento de una garantía sobre los compromisos de pago del Gobierno del Perú al concesionario.

- 2.36 Lecciones aprendidas. Las evaluaciones y estudios realizados sobre la eficacia e impacto de las operaciones 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. Asimismo, se considera que para promover la apropiación y el compromiso con las reformas, por parte del gobierno, es importante contar con un esquema de implantación flexible, que a tiempo de permitir la consideración y evaluación de alternativas, facilite el respaldo político y la formación de consensos entorno al paquete de reformas. La experiencia favorable del Banco en las operaciones sectoriales con el Perú destaca precisamente estas características, las que adquieren aún mayor relevancia en episodios en los que se contempla el cambio de administración de gobierno.
- 2.37 La experiencia del Banco y del Banco Mundial también señala que la claridad, focalización y coherencia en el planteamiento de los objetivos que se persiguen con la reforma, así como la precisión con la que se definen las condiciones y el apoyo técnico que facilite su cumplimiento, son elementos críticos que determinan el éxito y la efectividad de estos programas. Por otra parte, si bien en muchos casos, el impacto de las reformas se sustenta a través de leyes, las condicionalidades sujetas a reformas de tipo legislativo requieren de un proceso de maduración a nivel del entorno político y sectorial, lo cual conlleva un riesgo intrínseco mayor para su cumplimiento.
- 2.38 En este sentido, se debe destacar en primer lugar, que las reformas contenidas en el Programa que se propone corresponden a esfuerzos iniciados por el propio gobierno dentro de una línea lógica de actuación y con objetivos a medio y largo plazo claros, dando continuidad al conjunto de reformas que en los últimos años el Banco ha venido apoyando en el área fiscal, social y de competitividad. Las reformas propuestas, además, son el producto de la propia experiencia del país en el tratamiento de los problemas que se propone corregir, y por ello, incluyen las lecciones aprendidas sobre experiencias pasadas con éxitos y fracasos.
- 2.39 Las reformas propuestas en el Programático tienden a hacer más riguroso, participativo y transparente el proceso de toma de decisiones lo que conlleva necesariamente a la modificación de actitudes y prácticas enraizadas. En estos casos, la experiencia nos enseña, los grupos afectados tienden a resistir el cambio por sentir amenazados sus intereses. Por ello, es razonable esperar que los cambios esperados se produzcan en un horizonte de largo plazo, que incluso podría exceder los tres años contemplados en el programa, por lo que la evaluación del impacto del programa no se podrá realizar en el corto o medio plazo. La Facilidad Institucional (PE-L1013) paralela a esta operación apoyará al gobierno a identificar y mitigar los riesgos citados.

### III. EL PROGRAMA

#### A. Objetivos y Descripción

- 3.1 Objetivo General. Mejorar la gestión y la calidad del gasto público, principalmente de la inversión; a partir del fortalecimiento de la capacidad de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación por parte del gobierno; y de una mayor participación del sector privado asociado al sector público en la inversión y provisión de servicios relacionados.
- 3.2 En líneas generales se espera poder aprovechar de la sinergia entre las reformas relacionadas a una mejor gestión presupuestaria como un todo, y a la definición de la nueva política para APP; promoviendo al mismo tiempo la calidad del gasto corriente y de inversión, tanto público como asociado con el sector privado.
- 3.3 La implementación de las reformas incluidas en este Programático suponen la vigencia de un marco macroeconómico estable y compatible con los objetivos del Programa, y consistente con las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 ([www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)). Los montos propuestos son compatibles con las previsiones del Gobierno del Perú y del Fondo Monetario Internacional en cuanto a las necesidades de recursos externos programadas para los próximos años, y apoyan los requerimientos financieros del 2005 previstos en el informe de programación del Banco.<sup>11</sup>

#### B. Componentes del Programa

##### 1. Participación del Sector Privado en la Inversión Pública

- 3.4 El objetivo de éste 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. Para ello, el Programa apoyará acciones de política destinadas a establecer un modelo conceptual de asociación publico-privada (APP) que promueva la eficiencia del gasto público de una forma fiscalmente prudente.
- 3.5 Las intervenciones en esta área estarán dirigidas a definir e implementar una política de APP – con un marco conceptual, legal, institucional y operativo transparente y que promueva la competencia - para la ejecución de proyectos que sean económicamente factibles, atractivos para los inversionistas, y fiscalmente responsables; incluyendo criterios y prioridades de los proyectos de inversión pública. También se promoverá crear las capacidades institucionales sectoriales para la implementación de APP, para contribuir con mejorar la gestión pública y la cantidad y calidad de la inversión en infraestructura y servicios relacionados, en el marco de las políticas sectoriales y prioridades nacionales.

---

<sup>11</sup> Los US\$300 millones previstos en el informe de programación del Banco estarían atendidos por US\$200 millones de esta operación y US\$100 millones del último tramo del Programa de Competitividad (PE0239).

- 3.6 La estrategia y estructura de manejo de APP a aprobarse en el 2005 deberá contener: (i) definición de criterios sobre cuándo y cómo usar APP, incluyendo el diseño de un procedimiento para la evaluación de Proyectos de Inversión Pública (PIP) que califiquen como APP, (ii) evaluación del marco institucional, operativo, legal y regulatorio actual, (iii) definición del marco institucional, (iv) plan de acción para definir e implantar un marco operativo, legal y regulatorio apropiado, (v) lineamientos generales para el fortalecimiento de capacidades sectoriales, (vi) esquema de monitoreo de los impactos fiscales y de los pasivos, incluyendo los contingentes, y (vii) forma de evaluación de los resultados de la estrategia. Adicionalmente, el Proyecto de Ley General de Endeudamiento incluirá disposiciones para el tratamiento y registro de los pasivos y garantías generados en el proceso de Promoción de la Inversión Privada y Concesiones, incluyendo APP; así como la definición de los límites y la difusión de la información correspondiente.
- 3.7 Es necesario señalar que de manera complementaria a estas intervenciones, el gobierno viene promoviendo algunas acciones relacionadas a los entes reguladores y para mejorar el sistema de solución de controversias inversionista-Estado. Específicamente el gobierno viene actualizando el diagnóstico de la situación de los Organismos Reguladores y elaborando Planes de Acción para fortalecer, consolidar y mejorar la calidad regulatoria. Por otro lado el MEF está preparando un inventario de los mecanismos de solución de controversias (convenios de estabilidad, tratados bilaterales de inversión, tratados de libre comercio, tratados multilaterales, etc.) e identificando opciones de dichos mecanismos para el diseño de un Plan de Acción para mejorar los mecanismos de gestión administrativa interinstitucional de solución de controversias inversionista-Estado. Se prevé que a partir de estos estudios se podrá precisar acciones futuras relacionadas con estos campos y los mecanismos activadores o condiciones que podrían incluirse en las eventuales operaciones previstas para el 2006-2007 de éste componente.

## **2. Gestión del Gasto Público a Nivel Nacional**

- 3.8 El objetivo de éste componente es contribuir al fortalecimiento de la capacidad del gobierno central para la gestión, análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación del gasto público, principalmente de la inversión. Para ello el Programa apoyará 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.
- 3.9 **Presupuesto por resultados, seguimiento y evaluación del Gasto Público.** Las intervenciones en esta área estarán dirigidas a mejorar y modernizar el sistema de gestión presupuestaria, a fin de generar incentivos para optimizar la asignación y ejecución de recursos; y lograr un incremento en la disponibilidad y uso de información sobre el desempeño de la administración pública. Específicamente, las acciones contempladas en el programa contienen: (i) la adopción de una estrategia e instrumentos para desarrollar el presupuesto por resultados, que incluye un módulo de presupuestación por costos, un fondo concursable para

asignar recursos vinculados a desempeño, y la adecuación de convenios de administración por resultados a suscribirse con las entidades ejecutoras del gasto; (ii) el perfeccionamiento y ampliación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP); y (iii) la adopción e inicio de implementación del Plan de Acción para una Gestión por Resultados y efectividad en el desarrollo que será desarrollado en el marco de la iniciativa PRODEV, consolidando 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.

- 3.10 Para el primer grupo de acciones se tiene previsto una secuencia de implementación que incluye la autorización normativa, seguida de la implantación en casos piloto y su evaluación como paso previo a la expansión del modelo. En cuanto al SSEGP se prevé en una primera fase su implantación a nivel del gobierno central, y ampliación al nivel regional en una segunda fase. Finalmente, ambos esfuerzos serán integrados y compatibilizados con los sistemas de administración gubernamental en el marco del Plan de Acción para una Gestión por Resultados.
- 3.11 **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).** Las intervenciones en esta área tienen como objetivo modernizar y agilizar el SNIP mediante la mejora de los procesos de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de proyectos de inversión pública (PIP), para mejorar su eficiencia y calidad.
- 3.12 En relación con los procesos de análisis y priorización, las acciones bajo el programa incluyen: (i) la creación y operación de un Comité de Evaluación de Financiamiento<sup>12</sup> que tendrá a su cargo la revisión y selección de operaciones de endeudamiento asociadas a la ejecución de PIP y APP en el marco de las disposiciones de la ley del SNIP y la Ley General de Endeudamiento Público; (ii) la difusión pública de la información sobre la inversión pública sectorial y las operaciones de endeudamiento y otros pasivos relacionados con PIP y APP, mediante su incorporación al Marco Macroeconómico Multianual; (iii) el establecimiento, mediante norma, de criterios para asignación de gastos relativos a la inversión, incluyendo pautas para el mantenimiento de los bienes de capital, para la protección de la inversión bajo ejecución con eficiente desempeño, y para la asignación a nuevos proyectos de prioridad sectorial; y (iv) la definición de mecanismos estables para el financiamiento de la preinversión.
- 3.13 Por otra parte, el programa también contempla acciones para complementar el desarrollo del SNIP mediante la implementación de los sistemas de seguimiento de la ejecución y de evaluación de los proyectos de inversión pública, así como también de nuevas metodologías para completar el compendio de guías sectoriales para la formulación de proyectos.

---

<sup>12</sup> El Comité estaría conformado por la Dirección Nacional de Endeudamiento Público, la cual la presidirá, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, y la Dirección General de Programación Multianual.

- 3.14 **Mejora de la calidad normativa.** Las actividades en esta área estarán 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 normas, incluyendo la aplicación de metodologías de análisis de impacto económico. El esquema incluirá las etapas de planteamiento del objetivo, balance de opciones, análisis costo-beneficio, publicación previa, consulta pública y revisión de propuesta. Se tiene previsto inicialmente la adecuación de procedimientos y/o procesos para el control de la calidad de las normas que emite el MEF y otras relacionadas con su área de competencia.
- 3.15 **Gestión Administrativa.** Las acciones en esta área estarán dirigidas a ordenar y simplificar los procesos administrativos relacionados con los sistemas transversales de gestión de acuerdo a la normatividad emitida por sus órganos rectores, tales como logística (incluye procesos de compras y contrataciones) y control patrimonial, servicio civil, servicios administrativos y control interno. Entre estos sistemas se ha priorizado iniciar con el de logística y control patrimonial que forma parte del módulo SIGA, cuya primera versión fue desarrollada con apoyo del programa 1436/OC-PE. Inicialmente se tiene previsto la implantación del SIGA en 55 unidades operativas. En una segunda fase se tiene previsto integrar el módulo del SIGA y otros módulos de gestión transversal al SIAF, en lo que se vendría a denominar el nuevo SIAF o SIAF II, contribuyendo significativamente al incremento de la capacidad de gestión de las Unidades Ejecutoras, a partir de una mayor interconexión de los módulos tradicionales SIAF (Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Abastecimientos, Control Patrimonial y Personal) con otros módulos de gestión específicos.

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

- 3.16 El objetivo de éste componente es promover la estabilización de los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional a los Subnacionales y contribuir a la mejora de la calidad del gasto a éste nivel de gobierno. Para ello el Programa promoverá el equilibrio de los ingresos a partir de la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal; y apoyará acciones destinadas a promover la adecuación del presupuesto nacional a los procesos de descentralización, y a mejorar la calidad de los sistemas de gestión de la inversión pública en éste nivel de gobierno. Los objetivos específicos de cada subcomponente se presentan a continuación.
- 3.17 **Estabilización Fiscal y crecimiento económico regional.** El Programa promoverá un mayor equilibrio de los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional a los Subnacionales a través de un Fondo de Estabilización Fiscal. Esta medida permitirá una mejora en la programación de inversiones subnacionales y de tareas de mantenimiento de infraestructura y servicios públicos. Igualmente se apoyará la evaluación desde el punto de vista económico de los avances de la descentralización, a partir del cálculo de indicadores de actividad económica, analizando los factores que afectan el crecimiento regional y las ventajas de la conformación de regiones interdepartamentales, metas de recaudación, reasignación de gasto y del esfuerzo fiscal; con el objetivo de mejorar la

capacidad del Gobierno Nacional y de las regiones para diseñar políticas de desarrollo regional. Inicialmente el MEF estimará el índice de actividad económica regional para 9 regiones, correspondiente al periodo 1970 – 2004, y posteriormente se considerará el traspaso de esta responsabilidad al Instituto Nacional de Estadísticas (INEI) para los años sucesivos.

- 3.18 **Readecuación Presupuestaria por Incentivos.** El objetivo de éste subcomponente es promover un efecto fiscal neutro en el proceso de descentralización, buscando compatibilizar el gasto a nivel de gobierno nacional con las transferencias de ingresos y de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales. La adecuación de los sectores incluiría la reorientación de sus funciones y el redimensionamiento de sus recursos para adaptarlos a las funciones redefinidas.
- 3.19 **Sistema Nacional de Inversión Pública a nivel Regional (SNIP).** Las acciones en éste campo se dirigen a evaluar la calidad del análisis que hacen los Gobiernos Regionales en el marco de la delegación de facultades del SNIP, incluyendo indicadores 2003 – 2005 desagregados por regiones. La evaluación se hará en tres sectores que cuenten con metodologías y guías. Adecuar el SNIP a nivel Regional para contribuir a la mejora de la calidad del gasto en la inversión pública a éste nivel de gobierno, a partir del apoyo a la calificación de los Gobiernos Regionales para el análisis, priorización, ejecución, monitoreo y evaluación de las inversiones de interés público bajo su responsabilidad.

### C. Costo y Financiamiento

- 3.20 Esta operación será un préstamo en apoyo de reformas de política con enfoque Programático, con un desembolso de un solo tramo de US\$200 millones para 2005, seguido eventualmente de otras dos operaciones adicionales para 2006 y 2007, estimadas inicialmente en US\$200 millones cada una, para las cuales este documento establece los mecanismos activadores (*triggers*).
- 3.21 Metodología para la preparación de la Matriz de Políticas. La Matriz de Políticas en anexo, define los objetivos de reforma para el período 2005/2007, con las respectivas condiciones para 2005 referentes a este préstamo, además de los mecanismos activadores para 2006 y 2007; que serán la base de discusión con las autoridades del gobierno de Perú para la preparación de las operaciones de reformas de política programadas para estos años; en esta oportunidad los mecanismos activadores se transformarán en condiciones, en un proceso de diálogo con el país y teniendo como reto seguir persiguiendo a los objetivos de política definidos en el presente documento, y realizando los ajustes necesarios, que deberán ser debidamente justificados.

### Matriz de Condiciones para 2005

Compromisos 2005	Evidencia de Cumplimiento
1. El marco general de política macroeconómica es consistente con los objetivos del Programa y los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	1. Informe de la División de País de RE3.
2. Estrategia y estructura de manejo de APP aprobada y divulgada.	2. Documento del MEF divulgado en la Web
3. Proyecto de <b>Ley General de Endeudamiento</b> incluye disposiciones para el tratamiento y registro de los pasivos y garantías generados en el proceso de Promoción de la Inversión Privada y Concesiones, incluyendo APP; así como la definición de los límites y la difusión de la información correspondiente.	3. Proyecto de Ley General de Endeudamiento en el Congreso
4. Estrategia e instrumentos de <b>Presupuesto por Resultados</b> diseñados y aprobados por el MEF y definiciones incorporadas en el Proyecto de la Ley Anual de Presupuesto Público 2006.	4. Proyecto de Ley en el Congreso y Documento MEF
5. <b>Comité de Evaluación de Financiamiento</b> para proyectos de inversión pública (PIPs) creado al interior del MEF.	5. Resolución Ministerial (RM)
6. Pautas para mejorar la <b>programación de inversiones</b> mencionadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.	6. Proyecto de Ley en el Congreso
7. Diseño del <b>Sistema de Seguimiento de la ejecución de los PIPs</b> aprobado e inicio de implementación de un piloto.	7. Documento MEF
8. Esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el <b>control de la calidad de las normas</b> a nivel general, definido.	8. Publicado en la Web del MEF, y Piloto al interior del MEF iniciado
9. <b>Módulos de Logística y Control Patrimonial del SIAF-SIGA</b> implantados en 40 Unidades Ejecutoras (UEs) del sector salud y en 15 UEs de otros sectores.	9. Informe del SIAF – MEF y verificación del Sistema
10. Proyecto de <b>Ley de creación del Fondo de Estabilización Fiscal</b> Subnacional, presentado al Congreso.	10. Proyecto de Ley en el Congreso

## IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

### A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 4.1 El prestatario es la República del Perú y el organismo ejecutor el MEF, a través de la UCPS - Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales. La UCPS es una Unidad ya establecida en el MEF con amplia experiencia en la ejecución de este tipo de proyecto, tanto del Banco como de otros organismos multilaterales.

### B. Seguimiento y Evaluación

- 4.2 Las condiciones definidas para el 2005 se constituyen en un arranque del ciclo de reformas propuesto, y los mecanismos activadores previstos para el 2006 y 2007 serán revisados con el Gobierno para la preparación de las operaciones de reformas de política programadas para estos años. Se espera que en este momento se realizará un proceso detallado de evaluación y seguimiento de las decisiones de política adoptadas en el 2005, como insumo a la revisión de los mecanismos activadores que se transformarán en condiciones, en un proceso de dialogo con el país y teniendo como reto seguir persiguiendo a los objetivos de política definidos en el presente documento.

## **V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO**

### **A. Beneficios Esperados**

- 5.1 El fortalecimiento de la capacidad de gestión, análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación del gasto público tiende a mejorar el impacto de la acción gubernamental en el desarrollo económico y social, debido a un proceso decisorio que promueve una mejor asignación y uso de los limitados recursos disponibles.
- 5.2 Complementariamente, una mayor participación del sector privado en asociación con el Estado en proyectos de inversión pública contribuye a mejorar la eficiencia del gasto público, a partir de una asignación de riesgo más conducente al incremento del desempeño, con los correspondientes incentivos y obligaciones que el sector privado asume en la implantación de las APP.
- 5.3 El mayor beneficio resultante de estas dos acciones estratégicas es contribuir a la optimización del rendimiento del gasto público, maximizando el impacto y la efectividad de cada unidad monetaria ejecutada (*value for money*).
- 5.4 Por otro lado la nueva dinámica de participación del sector privado promueve la responsabilidad fiscal y el endeudamiento prudente en el sector público, ya que la aprobación de la viabilidad económica de los proyectos por las entidades privadas que proveen los financiamientos y garantías a los proyectos, depende también de un análisis de riesgo de cada operación y de la percepción de la capacidad de cumplimiento de los compromisos asumidos por el sector público; lo que genera un mecanismo adicional de mercado para el control del endeudamiento del Estado. Esto se debe a que las entidades financieras aprueban préstamos al sector privado para proyectos APP, hasta el límite de percepción del riesgo máximo de cumplimiento futuro del Estado con las obligaciones asumidas con las empresas concesionarias.
- 5.5 Para lograr todos estos beneficios es necesario cumplir con el ciclo completo de reformas propuesto en el Programático. Sin embargo, las reformas de política previstas para el 2005 están dirigidas a arrancar los procesos necesarios, y establecen la base general para los cambios institucionales propuestos. En éste sentido, una parte de los beneficios mencionados se lograría ya en el 2005, tales como una mayor transparencia en los registros de los pasivos APP y la definición de los instrumentos para una gestión presupuestaria por resultados, no obstante, las actividades previstas para el 2006-2007 estarían más relacionadas a la consolidación y sostenibilidad de las reformas.

### **B. Resultados Esperados**

- 5.6 La Matriz de Política, en anexo, detalla los principales productos por subcomponente y por año de ejecución (*outputs*), y la Matriz de Resultados, también en anexo, detalla los principales impactos (*outcomes*) esperados, incluyendo a los respectivos indicadores, metas y líneas de base; todavía presentados en términos generales y preliminares, y que estarán más detallados en el Documento Final de Proyecto.

**C. Impacto Social y Ambiental / Clasificación PTI/SEQ**

- 5.7 Dentro de la estrategia para el fortalecimiento de las capacidades sectoriales en la implementación de APP, se tiene contemplado el fortalecimiento de las entidades a cargo de la preparación y posterior supervisión de los Planes de Mitigación Ambientales y el desarrollo de herramientas para el tratamiento de los pasivos directos e indirectos dentro de los proyectos de inversión a ser realizados.

**VI. ASPECTOS ESPECIALES**

**A. Excepciones a las Políticas del Banco (ninguna)**

**B. Riesgos**

- 6.1 El mayor riesgo en el diseño de esta operación es el limitado tiempo disponible para su preparación y cumplimiento de las condiciones establecidas. Para mitigar éste riesgo el equipo del programa viene apoyando al Gobierno del Perú en el avance de las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos.
- 6.2 Los riesgos relacionados al avance del Programático mismo son: (i) el cambio de gobierno en 2006, mitigado con el uso de la modalidad programática, que incentiva que las nuevas autoridades apoyen la continuidad de propósitos; (ii) potenciales dificultades para la implantación de complejos cambios institucionales, parcialmente mitigado con la preparación de la Facilidad de Fortalecimiento Institucional por US\$5 millones (PE-L1013); y (iii) la reciente creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, que depende de la PCM; generando posibles conflictos institucionales en el ámbito de la planificación y evaluación; lo que deberá ser mitigado con una mayor coordinación entre el MEF y la PCM, que será apoyada por la Cooperación Técnica PRODEV PE-T1022.

**VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN**

- 7.1 El equipo del Programa ha revisado diversas fuentes de información, análisis económicos, financieros, e institucionales relacionados a esta operación, y también participó del Seminario Internacional sobre APP organizado por el FMI y entrevistó diversos especialistas en el sector, además de la contratación de consultores específicos.
- 7.2 El plan de trabajo definido para preparar y analizar el proyecto incluye una organización multisectorial del equipo del Banco, que contiene miembros de la División de Modernización del Estado, de la División de Infraestructura, y de la División de País de la Región 3, además de la Oficina del Banco en Perú.
- 7.3 Asimismo, las medidas que deben ser cumplidas como parte del primer tramo se encuentran en un nivel avanzado de gestación y su probabilidad de aprobación en los tiempos estipulados es elevada. Durante la preparación del Programa también se verificará la capacidad institucional del MEF para liderar éste Programático.

# Anexo I

## Programa de Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público - Matriz de Políticas

Objetivos	Compromisos 2005	Mecanismos Activadores 2006	Mecanismos Activadores 2007
<u>Marco general de política macroeconómica.</u> Consistente con los objetivos del Programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.			
<b>A. Participación del Sector Privado en la Inversión Pública</b>			
Definir e implementar una política de Asociaciones Público Privadas (APP) – con un marco conceptual, legal, institucional y operativo transparente y que promueva la competencia - para la ejecución de proyectos que sean económicamente factibles, atractivos para los inversionistas, fiscalmente responsables y prudentes; incluyendo criterios y prioridades de los proyectos de inversión pública. Crear las capacidades institucionales sectoriales para la implementación de APP, para contribuir a mejorar la gestión pública y la cantidad y calidad de la inversión en infraestructura y servicios relacionados, en el marco de las políticas sectoriales y prioridades nacionales.	<p><b>1. Estrategia y estructura de manejo de APP aprobada que contenga:</b> (i) definición de criterios sobre cuándo y cómo usar APP, incluyendo el diseño de un procedimiento para la evaluación de Proyectos de Inversión Pública (PIPs) que califiquen como APP, (ii) evaluación del marco institucional, operativo, legal y regulatorio actual, (iii) definición del marco institucional, (iv) plan de acción para definir e implantar un marco operativo, legal y regulatorio apropiado, (v) lineamientos generales para el fortalecimiento de capacidades sectoriales, (vi) esquema de monitoreo de los impactos fiscales y de los pasivos, incluyendo los contingentes, y (vii) forma de evaluación de los resultados de la estrategia.</p> <p><b>2. Proyecto de Ley General de Endeudamiento que incluya</b> disposiciones para el tratamiento y registro de los pasivos y garantías generados en el proceso de Promoción de la Inversión Privada y Concesiones, incluyendo APP, así como la definición de los límites y la difusión de la información correspondiente.</p>	<p>1. Marco institucional, operativo, legal y regulatorio de APP implementado según metas y criterios acordados con el BID.</p> <p>2. Ley General de Endeudamiento vigente.</p>	<p>1a. Marco institucional, operativo, legal y regulatorio de APP implementado según metas acordadas con el BID, y capacidades sectoriales fortalecidas.</p> <p>1b. Licitación del primer proyecto en función al nuevo marco definido.</p>
<b>B. Gestión del Gasto Público a Nivel Nacional</b>			
<p><b>I. Presupuesto por resultados, seguimiento y evaluación del Gasto Público</b></p> <p>Mejorar y modernizar el sistema de gestión presupuestaria, a fin de generar incentivos para optimizar la asignación y ejecución de recursos; y lograr un incremento en la disponibilidad y uso de información sobre el desempeño de la administración pública.</p>	<p><b>1. Estrategia e instrumentos</b> para desarrollar el <b>Presupuesto por Resultados</b> diseñados y aprobados, incluyendo: (i) <b>Piloto de presupuestación por costos</b>; (ii) <b>Fondo concursable</b> para asignar recursos vinculados a desempeño; y (iii) <b>Modelos de convenios de administración por resultados</b> a suscribirse con unidades operativas.</p> <p><u>Acciones complementarias:</u> Plan de Trabajo para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) al nivel de Gobierno Nacional; y diseño de piloto de evaluación de gestión institucional; aprobados.</p>	<p>1. Piloto de presupuestación por costos en unidades ejecutoras y del fondo concursable para la asignación de recursos presupuestarios, en operación. X convenios de administración por resultados suscritos y en ejecución.</p> <p>2. SSEGP implementado al nivel de Gobierno Nacional.</p> <p>3. Plan de Acción para una Gestión por Resultados (GpR) aprobado (en el marco del PRODEV).</p> <p>4. Piloto de evaluación de gestión institucional implementado y evaluado.</p>	<p>1. Evaluación técnica concluida sobre: (i) Piloto de presupuestación por costos; (ii) Fondo concursable; y (iii) Convenios de administración por resultados. Medidas para su perfeccionamiento, adoptadas.</p> <p>2. SSEGP implantado al nivel de Gobiernos Regionales.</p> <p>3. Plan de Acción para una Gestión por Resultados en implantación, de acuerdo a cronograma.</p> <p>4. Recomendaciones sobre el piloto de evaluación de gestión institucional, implementadas.</p>

Objetivos	Compromisos 2005	Mecanismos Activadores 2006	Mecanismos Activadores 2007
<p><b>II. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)</b></p> <p>Fortalecer el proceso de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de la inversión pública para mejorar su eficiencia y calidad.</p>	<p>1. <b>Comité de Evaluación de Financiamiento para Proyectos de Inversión Pública (PIP)</b>, para la evaluación de solicitudes de operaciones de endeudamiento para los PIP y APP, creado y en operación.</p> <p>2. Norma estableciendo <b>“Pautas para mejorar la programación de inversiones”</b></p> <p>3. <b>Sistema de Seguimiento de la ejecución de los PIP aprobado por el MEF</b> y piloto en implementación.</p> <p><u>Acciones complementarias:</u> (i) definición de límites globales y sectoriales de desembolsos de recursos de endeudamiento de inversión pública para el período 2005–2008, considerando la protección de los sectores prioritarios; (i) diseño de mecanismos orientados a asegurar el cumplimiento de objetivos de los proyectos de inversión pública (líneas de base, diseño unidad ejecutora, selección competitiva de coordinador, consejos directivos multisectoriales, entre otros); y (iii) evaluación del rendimiento de la inversión pública en tres sectores; y perfeccionamiento de metodologías específicas para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en tres sectores.</p>	<p>1. Comité de Evaluación de Financiamiento evalúa, revisa y hace los ajustes de los criterios de selección de operaciones de endeudamiento asociado a PIP y APP.</p> <p>2. Montos globales (límites) y sectoriales de desembolsos de recursos de endeudamiento de inversión pública para el período 2007–2009 incorporados en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), incluyendo los correspondientes a los pasivos contingentes y ciertos asociados a operaciones de APP.</p> <p>3. Sistema de Seguimiento de la ejecución de los PIP implantado en tres sectores.</p> <p>4. Mecanismos orientados a asegurar el cumplimiento de objetivos de los proyectos de inversión pública y a proteger presupuestalmente a las unidades ejecutoras eficientes, en operación.</p>	<p>1. Montos globales (límites) y sectoriales de desembolsos de recursos de endeudamiento de inversión pública para el período 2008 – 2010 incorporados en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), incluyendo los correspondientes a los pasivos contingentes y ciertos asociados a operaciones de APP.</p> <p>2. Sistema de Seguimiento de la ejecución de los PIPs implantado en X sectores adicionales. Todos los PIPs con endeudamiento externo están incorporados al Sistema de Seguimiento.</p> <p>3. Metodología para la evaluación ex post de PIPs perfeccionada y aplicada a todos los PIPs que se financien con endeudamiento externo.</p> <p>4. Metodologías específicas para formulación y evaluación de PIP en X sectores adicionales, elaboradas y difundidas.</p>
<p><b>III. Mejora de la calidad normativa</b></p> <p>Mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de las normas en general a través de la implantación de metodologías de análisis de impacto económico y de un adecuado proceso regulatorio, partiendo inicialmente de la adecuación de procedimientos y/o procesos para el control de la calidad de las normas que emite el MEF y otras relacionadas con su área de competencia.</p>	<p>Esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el <b>control de la calidad de las normas al nivel general</b>, publicado en la Web del MEF y <b>piloto al interior del MEF</b> y Plan de Acción de control de la calidad, transparencia y eficiencia de las normas al nivel general iniciados.</p>	<p>Implementación, según metas acordadas, del esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el control de la calidad de las normas. Piloto del sistema en el MEF evaluado y medidas para el perfeccionamiento de dicho sistema, adoptadas.</p>	<p>Evaluación y perfeccionamiento, según metas acordadas, de la implementación del esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el control de la calidad de las normas.</p>

Objetivos	Compromisos 2005	Mecanismos Activadores 2006	Mecanismos Activadores 2007
<b>IV. Gestión Administrativa</b> Ordenar y simplificar los procesos relacionados con los sistemas transversales de gestión de acuerdo a la normatividad emitida por sus órganos rectores. Desarrollar e implantar el SIAF II, contribuyendo a un mayor nivel de integración del SIAF actual, al incorporar los procesos de abastecimientos, control de inventarios y planillas, lo cual mejorará la capacidad de gestión de las Unidades Ejecutoras (UE).	<b>Módulos de Logística y Control Patrimonial del SIAF-SIGA</b> implantados en 40 Unidades Ejecutoras (UEs) del sector salud y en 15 UEs de otros sectores.	Recomendaciones para los Sistemas de Logística y Control Patrimonial, implementadas según metas acordadas, e SIAF-SIGA implantado en 16 UEs adicionales; y SIAF II en 10 UEs piloto.  Mejoras en los sistemas de gestión implantadas, y diagnóstico y recomendaciones de otro sistema transversal adicional.	Recomendaciones sobre sistemas transversales de gestión implementadas según metas acordadas con el BID, y SIAF II implantado en las UEs que cuenten con la infraestructura disponible.
<b>C. Gestión del Gasto Público en el Contexto de la Descentralización</b>			
<b>I. Estabilización Fiscal y crecimiento económico regional</b>  Promover la estabilización de los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional a los subnacionales.  Evaluar desde el punto de vista económico los avances de la descentralización, a partir del cálculo de indicadores de actividad económica, analizando los factores que afectan el crecimiento regional y las ventajas de la conformación de regiones interdepartamentales, metas de recaudación, reasignación de gasto y del esfuerzo fiscal.	1. <b>Proyecto de Ley de creación del Fondo</b> de Estabilización Fiscal Subnacional de transferencias de ingresos relacionados con la extracción de recursos no renovables  <u>Acciones complementarias:</u> Estimación del índice de actividad económica regional para nueve regiones, correspondiente al período 1970–2004 (el índice se construirá para el período 1994–2004 y se efectuará el respectivo empalme para el período 1970–1993).	1. Implantación del Fondo de Estabilización Fiscal Subnacional.          2. Cálculo del índice de actividad económica regional para todas las regiones para el período 1970–2005.	1. Evidencia de que el Fondo de Estabilización Fiscal Subnacional mejora la estabilidad y distribución territorial del presupuesto a los Gobiernos Regionales y Locales.          2. Implementación de los prerequisites técnicos requeridos para la construcción de un indicador regional de valor agregado.
<b>II. Readecuación Presupuestaria por Incentivos</b>  Compatibilizar las transferencias de ingresos y de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para garantizar un efecto fiscal neto neutro, y mejorar la estabilidad del presupuesto.	<u>Acciones en curso:</u> Diseño de instrumentos en el MEF para incentivar la adecuación de los ministerios sectoriales en el contexto de la transferencia de funciones, competencias y programas a los niveles descentralizados de Gobierno.	Instrumentos implantados según metas acordadas con el BID.	Instrumentos implantados según metas acordadas con el BID.
<b>III. Sistema Nacional de Inversión Pública a nivel Regional (SNIP)</b>  Fortalecer y adecuar el SNIP a nivel Regional para contribuir a la mejora de la calidad del gasto en la inversión pública a este nivel de gobierno, a partir del apoyo a la calificación de los Gobiernos Regionales para el análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de las inversiones de interés público bajo su responsabilidad.	<u>Acciones en curso:</u> Definición de incentivos a los Gobiernos Regionales y Locales para mejorar sus capacidades de análisis y priorización de la inversión, incluyendo planes de capacitación, difusión, asistencia técnica, fondos de pre-inversión, marco normativo, metodologías, guías, etc.	Implementación de incentivos para mejorar las capacidades de los equipos técnicos encargados del análisis de inversiones en los Gobiernos Regionales.	Evidencia de incremento de la calidad de los proyectos de los Gobiernos Regionales declarados viables en el marco de las delegaciones del SNIP.

## Anexo II

### Programa de Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público - Matriz de Resultados

Objetivos	Indicadores y Líneas de Base 2005	Outcomes (impactos esperados para 2008/2010)
<b>Objetivo General.</b> Mejorar la gestión y la calidad del gasto público, principalmente de la inversión; a partir del fortalecimiento de la capacidad de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación por parte del gobierno, y de una mayor participación del sector privado asociado al sector público en la inversión y provisión de servicios relacionados.	1. Eficiencia y Eficacia de la Inversión Pública ( <i>value for money</i> ) medida en algunos sectores específicos 2. Tasa de Inversión Bruta Fija (TIB) – línea de base 2004: 18,6% PIB 3. Posible Indicador de la Gestión y Calidad del Gasto, a definirse	1. Incrementa en por lo menos el X% hasta el 2010 2. TIB se sitúa en 21% del PIB a partir del 2008 (previsión del Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008) 3. A definirse
<b>A. Participación del Sector Privado en la Inversión Pública</b>		
<b>I. Asociaciones Público Privadas (APP)</b> Definir e implementar una política de APP – con un marco conceptual, legal, institucional y operativo transparente y que promueva la competencia - para la ejecución de proyectos que sean económicamente factibles, atractivos para los inversionistas, fiscalmente responsables y prudentes; incluyendo los criterios y prioridades de los proyectos de inversión pública. Crear las capacidades institucionales sectoriales para la implementación de APP, para contribuir con mejorar la gestión pública y la cantidad y calidad de la inversión en infraestructura y servicios relacionados, en el marco de las políticas sectoriales y prioridades nacionales.	1. Monto total de inversión tipo APP con relación al total de la inversión en infraestructura en el país (%) 2. Total de la Inversión en Infraestructura / PIB (%)	1. Incrementa por lo menos el X% hasta el 2010 2. Incrementa a X% del PIB hasta el 2008
<b>B. Gestión del Gasto Público a Nivel Nacional</b>		
<b>I. Presupuesto por resultados, seguimiento y evaluación del Gasto Público</b> Mejorar y modernizar el sistema de gestión presupuestaria, a fin de generar incentivos para optimizar la asignación y ejecución de recursos; y lograr un incremento en la disponibilidad y uso de información sobre el desempeño de la administración pública.	1. Número de Unidades Ejecutoras (UEs) que utilizan análisis de costos en sus procesos presupuestarios 2. Porcentaje de recursos públicos adicionales (no financiero, ni previsional, ni de personal – NFNP) asignados bajo modalidad de Fondo Concursable en el proceso presupuestario: Línea de base: 0% 3. Número de UEs cuyos resultados de gestión son evaluados vía Convenios de Administración por Resultados (CARs) firmados con Unidades Operativas	1. X UEs 2. Reducción de inercia presupuestal en el X % de recursos NFNP orientados a través de Fondo Concursable 3. X UEs evaluadas
<b>II. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)</b> Fortalecer el proceso de análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de la inversión pública para mejorar su eficiencia y calidad.	1. Número de PIPs que requieren endeudamiento y son considerados por el Comité de Evaluación de Financiamiento 2. Número de PIP's incluidos en el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de la Ejecución 3. Número de PIPs con evaluación ex post	1. 100% hasta el 2008 2. 100% hasta el 2008 3. X PIPs hasta el 2010

Objetivos	Indicadores y Líneas de Base 2005	Outcomes (impactos esperados para 2008/2010)
<b>III. Mejora de la calidad normativa</b> Mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de las normas sectoriales en general a través de la implantación de metodologías de análisis de impacto económico y de un adecuado proceso regulatorio.	1. Número de entidades que aplican procedimientos de filtro para el control de calidad de las normas 2. Número de respuestas a consultas públicas en los procesos de preparación de las normas	1. X entidades 2. X% de incremento anual
<b>IV. Gestión Administrativa</b> Ordenar y simplificar los procesos relacionados con los sistemas transversales de gestión de acuerdo a la normatividad emitida por sus órganos rectores. Desarrollar e implantar el SIAF II, contribuyendo a un mayor nivel de integración del SIAF actual, al incorporar los procesos de abastecimientos, control de inventarios y planillas.	1. Número de UEs que usan el SIGA (Módulos de Logística y Patrimonio) 2. Número de Unidades Ejecutoras operando a través del SIAF-II	1. Al menos 55 UEs usan el SIGA hasta el 2007 2. 100% de las Unidades Ejecutoras operando con el SIAF-II
<b>C. Gestión del Gasto Público en el Contexto de la Descentralización</b>		
<b>I. Estabilización Fiscal y crecimiento económico regional</b> Promover la estabilización de los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional a los Subnacionales. Evaluar desde el punto de vista económico los avances de la descentralización, a partir del cálculo de indicadores de actividad económica, analizando los factores que afectan el crecimiento regional y las ventajas de la conformación de regiones interdepartamentales, metas de recaudación, reasignación de gasto y del esfuerzo fiscal.	1. Incremento en los recursos del Fondo de Estabilización Subnacional. 2.. Nivel de utilización de los indicadores de actividad económica	1. Los gobiernos subnacionales tienen un alto grado de previsibilidad sobre su disponibilidad financiera para realizar inversiones y tareas de mantenimiento. 2. El Gobierno Nacional y los Gobiernos subnacionales están mejor dotados para definir políticas de desarrollo regional y local.
<b>II. Readecuación Presupuestaria por Incentivos</b> Compatibilizar las transferencias de ingresos y de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para garantizar un efecto fiscal neto neutro, y mejorar la estabilidad del presupuesto.	Indicador de adecuación del presupuesto a ser definido a partir del análisis de los convenios de transferencia que se firman al nivel sectorial	Reorientación de recursos del Gobierno Nacional fortalece el equilibrio presupuestario
<b>III. Sistema Nacional de Inversión Pública a nivel Regional (SNIP)</b> Fortalecer y adecuar el SNIP a nivel Regional para contribuir a la mejora de la calidad del gasto en la inversión pública, a partir del apoyo a la calificación de los Gobiernos Regionales para el análisis, priorización, ejecución, monitoreo, y evaluación de las inversiones de interés público bajo su responsabilidad.	1. Indicador de Calidad del análisis que hacen los Gobiernos Regionales a los PIPs (todavía a definirse) 2. Número de asistencias técnicas en la formulación y evaluación de PIP's en el nivel sub nacional	Los gobiernos subnacionales mejoran la calidad de sus inversiones mediante el uso extenso de análisis costo/beneficio