

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la Cooperación Técnica (CT)

▪ País/Región:	Perú
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa de Mejora de la Eficiencia del Gasto en Inversión Pública
▪ Número de CT:	PE-T1364
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Jose Larios (FMM/CPE), Jefe de Equipo; Edna Armendariz y Huascar Eguino (IFD/FMM), Agnes Rojas (FMM/CPE), María José Rodríguez (CAN/CPE); Andrés Suarez y Allizon Milichich (VPC/FMP); Javier Jiménez (LEG/SGO); Ida Fernández y Mariana Canillas (IFD/FMM).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo Operativo
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	PE-L1231- Mejora de la Eficiencia del Gasto en Inversión Pública
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	21 de marzo de 2017
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS-OC)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$ 300.000
▪ Período de Desembolso:	24 meses (periodo de ejecución 24 meses)
▪ Fecha de Inicio requerido:	Julio de 2017
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Representación de Perú (CPE)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Instituciones y Estado de Derecho Exclusión Social y Desigualdad

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El objetivo del programa PE-L1231 es la mejora de la gestión de la inversión pública que contribuya con la inversión efectiva en el cierre de brechas de infraestructura en sectores prioritarios, en el marco del nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (conocido como Invierte.pe)¹. Este objetivo se logrará a través del fortalecimiento de: (i) la coordinación interinstitucional y el desarrollo de instrumentos técnicos y normativos; (ii) el capital humano a cargo de gestión de las inversiones; (iii) los mecanismos de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas; y (iv) la responsabilidad en la inversión mediante el desarrollo del nuevo Sistema de Seguimiento de Inversiones.

¹ Invierte.pe fue creado en reemplazo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y tiene como eje estratégico la programación multianual de las inversiones considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, a fin de procurar el mayor impacto del gasto de inversión en la sociedad.

- 2.2 El Perfil de Proyecto de la operación fue aprobado en junio de 2017 y se estima su aprobación por el Directorio del Banco en noviembre de 2017². El programa contempla los siguientes tres componentes:
- 2.3 **Componente I. Fortalecimiento del marco institucional y desarrollo de instrumentos.** El objetivo es fortalecer las normativas e instrumentos de la gestión del sistema de inversión pública. Para ello, el programa apoyará el desarrollo de: (i) normativas que regulen las responsabilidades en cada fase del ciclo del proyecto y las coordinaciones entre operadores; (ii) metodologías de valorización de brechas de cobertura, su alineamiento con metas sectoriales y/o nacionales y criterios de priorización para la selección de proyectos; (iii) fichas técnicas estandarizadas para la formulación de proyectos categorizadas por tamaño y sector; (iv) metodologías de evaluación, según priorizaciones sectoriales y tipologías de proyectos, con mecanismos de gestión del riesgo y sostenibilidad ambiental; y (v) herramientas para el seguimiento y evaluación ex post.
- 2.4 **Componente II. Fortalecimiento institucional del capital humano.** El objetivo es fortalecer las capacidades técnicas de los operadores de Invierte.pe. Para ello, el programa apoyará: (i) el desarrollo e implementación de un programa de capacitación integral y sostenible para el aprendizaje y la aplicación de las nuevas herramientas metodológicas, que incluya un plan de estudios con los conocimientos mínimos requeridos para la entrada al sistema público de gestión de proyectos; (ii) la asistencia técnica en gestión de proyectos sectoriales; y (iii) la actualización tecnológica, incluyendo entrenamiento en el nuevo sistema informático de seguimiento y evaluación.
- 2.5 **Componente III. Mejora del seguimiento y evaluación de la gestión de las inversiones.** El objetivo es construir un sistema informático de gestión que cubra todas las etapas del ciclo de inversión, que articule a sus distintos actores y que promueva la transparencia y rendición de cuentas. Para ello, el programa apoyará: (i) el desarrollo e implantación del sistema informático de gestión de las inversiones³; y (ii) la interfase con otros sistemas de gestión. Además, el programa apoyará acciones previas al desarrollo del sistema, incluyendo: (i) el diseño de la arquitectura de la base de datos y módulos; y (ii) la selección de un sistema informático *off-the-shelf*, probado en contextos similares.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivo.** Son objetivos de esta cooperación técnica, contribuir con la mejora de la capacidad institucional del estado para la gestión de la inversión pública y apoyar la preparación y posterior implementación del programa de Mejora de la Eficiencia del Gasto en Inversión Pública. Específicamente, esta CT apoyará con el financiamiento de actividades preparatorias y complementarias clave que sentarán las bases técnicas para cada uno de los tres componentes del préstamo asociado, entre ellas: (i) el diseño de metodologías de priorización y formulación de inversiones con calidad; (ii) el diagnóstico de las necesidades de capacitación de los operadores clave de Invierte.pe; y (iii) el diseño del modelo conceptual que servirá de insumo para la construcción y puesta en marcha del Sistema de Seguimiento de Inversiones.

² Se espera iniciar su ejecución durante el primer trimestre de 2018.

³ El alcance del sistema incluirá la programación multianual y priorización de proyectos, la formulación y evaluación ex ante, el monitoreo físico, financiero y de calidad, y la evaluación ex post.

- 3.2 Dado que esta CT financiará el desarrollo de actividades preparatorias a aquellas que se implementarán con recursos del programa PE-L1231, se requiere su autorización fuera del QRR del programa. Por otro lado, cabe señalar que las disposiciones de Invierte.pe ya entraron en vigencia, el apoyo técnico de esta CT es clave para mitigar el riesgo de retrasos en la ejecución del préstamo y asegurar una transición adecuada entre el SNIP y el nuevo sistema.
- 3.3 **Alineación estratégica.** Esta CT contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), mediante el fortalecimiento de los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. Además, es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, a través del apoyo para el fortalecimiento institucional que aumente la inversión que cierra brechas de infraestructura. También se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por medio del apoyo para la efectiva gestión de los recursos públicos de inversión. La CT también es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social, al apoyar la calidad del gasto de capital. Por último, está alineado con la Estrategia de País con Perú 2017-2021 (GN-2889), al contribuir con el objetivo estratégico de Mejora de la gestión pública.
- 3.4 **Justificación.** Perú atravesó por un período de alto crecimiento en los últimos 15 años (5,6% promedio en términos reales durante 2002-2016), principalmente por el auge de los precios de las materias primas y un entorno favorable para la inversión. Durante 2006-2013 el crecimiento real de la inversión privada y pública fue 14% y 16%, respectivamente y la inversión pública aumentó en más de 4 puntos del PIB en el mismo período.
- 3.5 Este aumento ocurrió siguiendo los procedimientos establecidos en el SNIP⁴. Pese a los mayores niveles de inversión, el déficit en *stock* de la infraestructura en Perú permanece elevado: la brecha de infraestructura de sectores estratégicos como Transportes, Vivienda, Educación, Salud, Agricultura y Seguridad Ciudadana alcanza al menos US\$69 mil millones, equivalente al 35% del PIB⁵ y las brechas más importantes son infraestructura vial (15% del PIB), generación eléctrica (11% del PIB), calidad vial (5% del PIB) y agua y saneamiento (0,6% del PIB)⁶.
- 3.6 La persistencia de estas brechas es consecuencia de deficiencias en el SNIP que derivaron en un sistema de gestión ineficiente⁷ y con limitada capacidad de

⁴ Creado en el año 2000 mediante Ley N° 27.293 y vigente hasta noviembre de 2016. Este sistema tenía como rector a la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) y órganos desconcentrados asignados a todos los ministerios de línea, gobiernos regionales y locales: Órganos Resolutivos, máximas autoridades de cada sector, gobierno regional o municipio; Oficinas de Programación de Inversiones (OPI); Unidades Formuladoras (UF); y Unidades Ejecutoras (UE). Son más de 6.500 entidades: 834 a nivel de gobierno nacional, 541 regionales, 5.046 locales y 99 en empresas públicas.

⁵ Marco Macroeconómico Multianual (MMM) Revisado 2017-2019 (MEF, 2016).

⁶ Zambrano y Aguilera (2011).

⁷ En el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (0 baja eficiencia, 4 alta eficiencia), Perú obtuvo un puntaje de 3, encima del promedio regional, pero debajo de países como Chile. Los puntajes de Perú son bajos en Guías estratégicas y evaluación de proyectos (ex ante) y Evaluación ex post y manejo de activos (Armendáriz y Contreras, 2016).

producción de inversión pública con calidad⁸. Entre los principales determinantes de este problema se encuentran:

- a. Debilidades institucionales: inadecuada priorización de las inversiones bajo el enfoque de cierre de brechas y con alineación a objetivos sectoriales y nacionales⁹; y carencia de metodologías para formular con rigurosidad en la preinversión y evaluar ex post proyectos con tipologías adecuadas a cada sector y con variables de aseguramiento de la calidad y gestión del riesgo¹⁰.
- b. Brechas de conocimiento del personal a cargo de la gestión de las inversiones: El SNIP fue concebido como un sistema descentralizado, con transferencias de competencias en la formulación y otorgamiento de viabilidad en los proyectos, pero esta transferencia de competencias no fue acompañada de mayores capacidades que permitan a los organismos desconcentrados - principalmente entidades programadoras y formuladoras¹¹- identificar y programar la preinversión con calidad¹².
- c. Limitada capacidad de seguimiento de la inversión pública: no existe un sistema integral de gestión de las inversiones que permita el seguimiento y monitoreo a la programación, ejecución y evaluación ex post de las inversiones¹³, y que permita la generación de evidencia y conocimiento que retroalimente la formulación de políticas en inversión pública.

- 3.7 Contar con una gestión eficiente del gasto en inversión pública es prioritario en el contexto actual de desaceleración del crecimiento económico (3,2% promedio en términos reales durante 2014-2016) debido al nuevo entorno internacional con bajos precios de las materias primas y la disminución de la inversión privada y pública (-4% y -3,5% real durante 2014 y 2016, respectivamente). Más aún, el gobierno estima un menor crecimiento económico para 2017¹⁴ debido a los efectos del fenómeno climático El Niño sobre la infraestructura¹⁵, con pérdidas estimadas en US\$5 mil millones¹⁶ (2,8% del PIB).
- 3.8 Invierte.pe fue creado a fin de promover un cambio institucional que genere mayor eficiencia en la gestión de la inversión pública e intenta atender las causas que afectaron el funcionamiento del SNIP a través de: (i) la simplificación del sistema en la preinversión, con la introducción de fichas técnicas estandarizadas para proyectos

⁸ La evidencia empírica muestra que, a menor institucionalidad de la gestión de la inversión pública, los niveles de inversión aumentan (sin necesariamente mayor calidad); y a mayor fortaleza institucional, la calidad de la inversión prevalece (*Grigoli y Mills*, 2013).

⁹ 43% de los proyectos formulados por gobiernos subnacionales no están destinados a cubrir las brechas en agua y saneamiento, transporte, educación y salud, y la falta de alineamiento con sectores estratégicos es del 35% (Contraloría General, 2016).

¹⁰ No se implementan adecuadamente normas técnicas de garantía de calidad ambiental, de prevención de riesgos, de adecuación a cambio climático, entre otras.

¹¹ Existen 1.429 Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI, antes OPI) y 2.930 UF.

¹² El Índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC), mide la calidad del contenido del estudio de preinversión: que el objetivo del proyecto esté bien definido, que la brecha de demanda de servicios públicos que el proyecto busca cerrar esté bien dimensionada, que los beneficios y costos del proyecto estén razonablemente estimados, entre otros (puntaje mínimo 0- puntaje máximo 100). El ICGC para gobiernos regionales y locales en 2009 fue de 61,1 y 54,2, respectivamente (Contraloría General, 2016).

¹³ Contraloría General, 2016.

¹⁴ Se espera un crecimiento de 3% para 2017 (MEF, 2017).

¹⁵ El Niño ocurrió en el primer trimestre de 2017 y ha afectado: puentes (168 colapsados), carreteras (2.089 km. destruidos), centros educativos (1.123 afectados) y de salud (68 afectados), viviendas (144.572 afectadas).

¹⁶ *Maximixe*, 2017.

recurrentes¹⁷, lo que permitirá un adecuado dimensionamiento de los proyectos según sector y tipo de inversión; (ii) la orientación de las inversiones al objetivo de cierre de brechas de cobertura de infraestructura o de acceso a servicios; (iii) el desarrollo de capacidades de los operadores – principalmente en gobiernos subnacionales¹⁸ – que ahora tienen mayores responsabilidades en la formulación de y evaluación de proyectos; y (iv) la creación del Sistema de Seguimiento de Inversiones.

- 3.9 El gobierno diseñó Invierte.pe siguiendo los tres pilares del modelo de mejores prácticas de inversión descentralizada en el mundo, particularmente, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁹. Estos pilares son: (i) coordinación interinstitucional y adopción de instrumentos efectivos; (ii) fortalecimiento de capacidades; y (iii) mejora del marco de seguimiento y transparencia de las inversiones. Con base en este modelo, esta CT y el préstamo asociado atenderán las causas que han afectado la capacidad de gestión en inversión pública.

IV. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 4.1 **Componente I. Diseño de metodologías sectoriales para la priorización y formulación de proyectos (US\$100.000).** Este componente iniciará el desarrollo de las herramientas metodológicas para la priorización y formulación con calidad en la fase de preinversión, en un sector prioritario a definir con el MEF²⁰. Específicamente, se financiarán metodologías que permitan: (i) la identificación y valorización de las principales brechas de cobertura; y (ii) la formulación con criterios sectoriales y con variables de gestión del riesgo, sostenibilidad ambiental y aseguramiento de la calidad.
- 4.2 **Componente II. Fortalecimiento institucional del capital humano (US\$75.000).** Este componente financiará las siguientes actividades que servirán de insumo y línea de base para el diseño del plan capacitación integral para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades de Invierte.pe, previsto en el componente II del Programa PE-L1231: (i) los perfiles técnicos requeridos para los funcionarios de los entes descentralizados, principalmente OPMI y UF por tener estas las mayores responsabilidades técnicas en el ciclo del proyecto; y (ii) el diagnóstico de las brechas de capacidades y competencias y necesidades de capacitación en gestión de proyectos públicos para funcionarios clave.
- 4.3 **Componente III. Diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la gestión de las inversiones (US\$80.000).** El componente III del Programa PE-L1231 financiará la puesta en producción de un sistema informático de gestión que cubra todas las etapas del ciclo de inversión, se enlace con otras plataformas públicas financieras y de adquisiciones y promueva la transparencia y rendición de

¹⁷ Proyectos de inversión recurrentes y replicables usarán fichas técnicas estandarizadas e inversiones menores a 750 Unidades Impositivas Tributarias (una UIT equivale a S/4.050) usarán fichas simplificadas. Proyectos complejos o de más de 15,000 UIT requerirán estudios a nivel de perfil y, mayores a 407.000 UIT, estudios de perfil reforzado. Se estima que el 70-80% del presupuesto de inversión usará fichas estandarizadas (MEF, 2017).

¹⁸ Los gobiernos locales ejecutan el 40% de la inversión, los gobiernos regionales el 19%, y el gobierno central el 41% (promedio 2014-2016), (OCDE, 2016).

¹⁹ Ver *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government* (OCDE, 2014).

²⁰ El préstamo PE-L1231 atenderá los sectores prioritarios con mayores déficits en brechas de infraestructura. Tentativamente estos son los sectores de transporte, agua y saneamiento, educación y salud, que abarcan el 65% del gasto en inversión pública.

cuentas. Con este componente se prevé financiar el diseño del modelo conceptual del sistema de seguimiento, que defina los alcances, conceptos, fases, entidades, niveles, funciones y las diversas interrelaciones que regirán su funcionamiento.

- 4.4 **Componente IV. Diseminación de resultados (US\$ 35.000).** El objetivo de este componente es apoyar al MEF en la diseminación de las propuestas desarrolladas con esta CT, principalmente las nuevas herramientas metodológicas y sesiones de actualización tecnológica, con las OPMLs y UFs de sectores del gobierno nacional y gobiernos regionales y locales, a fin de avanzar hacia una implementación sostenible de las propuestas desarrolladas con esta CT y con el programa PE-L1231. Las actividades en este componente incluirán el desarrollo de talleres de diseminación con la asistencia de especialistas del Banco y expertos, autoridades de la DGIP y operadores de Invierte.pe.

Tabla 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

Descripción	BID	Total
Componente I	100.000	100.000
Estudio con metodologías para la identificación y valorización de brechas de cobertura en un sector priorizado.	50.000	50.000
Estudio con metodologías para la formulación de proyectos de inversión pública en un sector priorizado.	50.000	50.000
Componente II	75.000	75.000
Documento con el diagnóstico de las brechas de competencias y capacidades y necesidades de capacitación para operadores de Invierte.pe.	50.000	50.000
Propuesta de perfiles técnicos para operadores de Invierte.pe.	25.000	25.000
Componente III	80.000	80.000
Documento con el modelo conceptual del sistema de seguimiento.	80.000	80.000
Componente IV	35.000	35.000
Seminarios para la diseminación, discusión y validación de los productos desarrollados	35.000	35.000
Actividades de Monitoreo y Evaluación	10.000	10.000
Total	300.000	300.000

- 4.5 **Plan de seguimiento y evaluación.** La supervisión y el seguimiento serán coordinados por el Banco²¹ y el MEF, a través de la DGIP. El Banco, en coordinación con el MEF, será responsable de preparar los informes de monitoreo y evaluación. Estos informes se presentarán anualmente e incluirán: (i) resultados y progreso de los productos, según la matriz de resultados²²; y (ii) el progreso financiero. Las reuniones de supervisión serán determinadas durante la implementación del proyecto.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El MEF ha solicitado que sea el Banco la agencia ejecutora de esta CT, a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal de la Representación en Perú (FMM/CPE). Esto se basa en la capacidad y experiencia del Banco para identificar consultores calificados en el tema y la mayor agilidad en los procesos que presenta el Banco, sobre todo considerando que el cumplimiento de requisitos internos del MEF podría retrasar la ejecución oportuna.

²¹ Especialista Fiscal y Municipal Senior en FMM/CPE.

²² Los productos y resultados se compartirán con la Secretaría Técnica del INS, y se reconocerá al Fondo en los productos de conocimiento y diseminación de resultados de la CT.

- 5.2 El MEF será el beneficiario. Participará en la preparación y aprobación de los Términos de Referencia y de los productos previstos. El Banco, como organismo ejecutor, se encargará de la contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes y servicios. La contratación de consultorías individuales y de firma seguirá las normas y procedimientos de la Fuerza Contractual Complementaria (AM-650) y de la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras (GN-2765-1) y su Guía Operativa (OP-1155-4), respectivamente. Por su parte, las actividades de logística, viajes y otros gastos²³, cumplirán con la Política de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-20).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los productos a ser generados son análisis, herramientas metodológicas, y talleres de diseminación, por lo que el riesgo en su desarrollo es bajo. El riesgo de que estos trabajos previos no sean luego ampliamente utilizados es mitigado por la elevada voluntad política existente, evidenciada en la solicitud del gobierno al Banco de apoyar la implementación de la reforma del sistema de inversión pública.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta CT no tiene implicaciones ambientales ni sociales por estar limitada a la contratación de servicios de consultoría, por lo que su categoría es C.

Anexos Requeridos:

- **Anexo I.** [Solicitud del cliente](#)
- **Anexo II.** [Matriz de Resultados](#)
- **Anexo III.** [Plan de Adquisiciones](#)
- **Anexo IV.** [Términos de Referencia](#)

²³ No se financiarán viajes u otros gastos logísticos de personal del Banco.

APOYO AL PROGRAMA DE MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA

PE-T1364

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 24 de marzo de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$300,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

ORIGINAL FIRMADO

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

19/07/2017

Fecha

APROBADO:

ORIGINAL FIRMADO

Vicente Fretes Cibils

Jefe de División

División de Gestión Fiscal y Municipal
IFD/FMM

20/07/2017

Fecha