

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad I - PBL Programático (PBP)		
Número del Proyecto:	PE-L1076		
Equipo de Proyecto:	Claudia Suaznábar (CMF/CPE), Jefe de Equipo; Gregorio Arevalo (ICF/CMF); Manuel Pacheco (CMF/GBR); Gloria Lugo (ICF/CMF); Gonzalo Deustua (ICS/CPE); Hunt Howell (consultor); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); Manuel Márquez (INT/INT); Jessica Luna (INT/INT), Juan Carlos Navarro (SCL/SCT); y Janine Perfit (ICF/ICS).		
Prestatario:	República del Perú		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas		
Plan de Financiamiento:	BID (CO):	US\$	20,000,000
	Contrapartida Local:	-	
	Total:	US\$	20,000,000
Ejecución y desembolso:	6 meses		
Salvaguardias:	Políticas identificadas: N/A		
	Clasificación: No requiere, de acuerdo a Directiva B-13 del ESR		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 Un contexto macroeconómico estable más favorable a la inversión privada, la implementación de un conjunto de reformas estructurales y un entorno externo favorable con altos precios de los principales productos de exportación han impulsado un elevado crecimiento económico del Perú en los últimos años¹. Sin embargo, a pesar de estos avances, la diversificación productiva es aún incipiente, la productividad total de los factores es baja comparada con otros países de la región², y el nivel de competitividad del país medido por el Foro Económico Mundial (FEM) apenas ha variado en los últimos años. Según el Índice de Competitividad Global 2008-2009 del FEM, Perú se ubica en el puesto 83 de un total de 131 países y los principales factores que limitan la competitividad del país incluyen: la calidad del marco institucional (principalmente sobrecostos por normativa y regulaciones), las debilidades de infraestructura (principalmente en lo relativo a calidad de la infraestructura e ineficiencia en puertos) y las deficiencias en temas de innovación y sofisticación de la gestión empresarial.
- 2.2 Para enfrentar esas debilidades, en los últimos años el país avanzó notablemente en la implementación de reformas microeconómicas para la mejora del entorno de negocios y el marco regulatorio de apoyo a la competitividad empresarial³. Sin embargo, la complejidad y el amplio alcance de varias de las reformas normativas e institucionales

¹ Durante el periodo 2002-2007, el crecimiento anual promedio fue del 6.7% y se aceleró a 9.8% en el 2008. Las exportaciones tradicionales crecieron un promedio anual de 27% en el período 2002-08, y las no tradicionales 20%, en términos nominales.

² Un análisis reciente del BCRP (2008) muestra que para el período 2002-07, la contribución al crecimiento vino principalmente del incremento en la acumulación de capital, mientras que la mejora en la productividad total de factores sólo aportó un 1%.

³ [Informe de Terminación de Proyecto del Programa de Reforma de Competitividad \(PE0239; 1503/OC-PE\)](#)

iniciadas ha demostrado que en muchos casos es necesario contar con un horizonte de tiempo mayor al inicialmente previsto para lograr consolidar y profundizar estos procesos y maximizar el impacto económico de las reformas⁴. Por otro lado, el país está rezagado en el diseño e implementación de políticas dirigidas a reducir brechas de productividad, apoyar la diversificación productiva y promover la innovación en procesos y productos, elementos esenciales de una estrategia de crecimiento sostenible de largo plazo para el país basada en agregación de valor, conocimiento y aprovechamiento de los nuevos tratados de libre comercio firmados por el país.

- 2.3 Con fecha 3 de Abril, 2009, el Gobierno del Perú (GdP) solicitó al Banco la operación programática “Programa de Mejora de Productividad y Competitividad I (PE-L1076)”, que será la primera de una serie de tres operaciones PBP que figuran en el *pipeline* del país con el Banco para aprobación en el 2010, 2011 y 2012, respectivamente⁵. El objetivo del Programa es contribuir a aumentar la productividad y competitividad empresarial, mediante la mejora del entorno de negocios, el fortalecimiento de la institucionalidad, las políticas e instrumentos para la competitividad, y el apoyo al desarrollo productivo y la innovación. Esta operación aprovechará los aprendizajes del Programa de Reforma de Competitividad (1503/OC-PE) y complementará otros programas del Banco que inciden sobre la competitividad empresarial, relacionadas con infraestructura (energía y transporte), comercio, mercados laborales, aspectos tributarios, eficiencia gubernamental, modernización de justicia y descentralización.
- 2.4 **Estrategia País.** El Programa está alineado con la Estrategia del Banco con el Perú (2007-2011), en la cual se prioriza el objetivo de fortalecer la inserción internacional y la competitividad como principales motores del crecimiento sostenido de la economía peruana y la generación de empleo a través de la ampliación del acceso a los mercados internacionales, la diversificación de la estructura productiva y la promoción de la inversión y la productividad del sector privado.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Durante la preparación del POD y a través del diálogo técnico con el GdP, se priorizarán las áreas temáticas a ser incluidas en el Programa así como las alternativas de política más viables y adecuadas para cada tema con el fin de asegurar la efectividad de las reformas apoyadas y definir la Matriz de Políticas para el desembolso del tramo único de este primer PBP en el 2010. Además del mantenimiento de un marco macroeconómico estable, el Programa fue preliminarmente estructurado en los siguientes componentes:

⁴ Como ejemplo, en el caso de las reformas de simplificación de trámites empresariales, se avanzó notablemente en la simplificación de las licencias de funcionamiento emitidas a nivel municipal y la definición de un marco legal para este trámite. Entre los retos actuales figuran el lograr la efectiva implementación de la nueva ley, la sostenibilidad de las reformas implementadas en los municipios, y la expansión de reformas a otros trámites y a más municipios. En el caso de la reforma del sistema de garantías mobiliarias, construyendo sobre el marco normativo del 2006, es necesario introducir modificaciones muy concretas a la ley y el reglamento para subsanar algunos aspectos que restringen en la práctica un funcionamiento efectivo del registro y que limitan la utilización de las garantías por el sector empresarial y el sistema financiero.

⁵ La última Evaluación Macroeconómica Independiente realizada por el Banco, en abril 2009, concluye que el marco de políticas macroeconómicas del Perú es apropiado para préstamos basados en políticas o préstamos programáticos. [Evaluación Macroeconómica Independiente Perú](#)

- 3.2 **Componente I. Reformas para la Mejora del Entorno de Negocios.** Como contribución a la mejora del entorno regulatorio y la calidad institucional, este componente busca reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas al hacer negocios, apoyando principalmente la implementación y consolidación de las reformas avanzadas por el país en temas como: **(i) simplificación de trámites empresariales para la apertura de empresas**, a través de iniciativas como (a) la estandarización de los trámites municipales y la revisión de la metodología de cálculo de las tasas para la emisión de licencias de funcionamiento; (b) la simplificación de autorizaciones sectoriales y el diseño de lineamientos estratégicos para la Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas; (c) el desarrollo de módulos de atención al ciudadano con la creación de ventanillas físicas y virtuales para la apertura de empresas; y (d) los avances en la implantación de un programa para la constitución de empresas en línea; **(ii) la mejora en la efectividad y eficiencia del uso de garantías mobiliarias** a través de la implantación de un sistema de aviso que sea ágil, de bajo costo y que sirva para establecer la prelación de las garantías de los préstamos, introduciendo mejoras al marco normativo y reglamentario aprobados en el 2006; y **(iii) las medidas de agilización y simplificación de trámites aduaneros**, en parte previstos en la nueva Ley General de Aduanas, especialmente en temas como: (a) la agilización del despacho de mercancías, con la priorización del despacho anticipado, la implementación de un sistema de garantías y la reingeniería de procesos y plataformas informáticas; (b) la reglamentación de los envíos de entrega rápida (D.S. 011-2009-EF); (c) la preparación de un Programa de Usuario Aduanero Certificado, como precursor de los programas internacionales de Operador Económico Autorizado; (d) el diseño de un sistema de resoluciones anticipadas para dar garantías jurídicas y reducir la discrecionalidad administrativa en los aspectos técnicos; y (e) el proceso de implantación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.
- 3.3 **Componente II. Institucionalidad e Instrumentos para el Fomento Productivo y la Competitividad.** Con el fin de fortalecer los aspectos de innovación y sofisticación de la gestión empresarial, este componente apoyará acciones de reforma del marco institucional y normativo vigente dirigidas a mejorar la coordinación, efectividad y relevancia del sistema de apoyo productivo, evaluando y midiendo su evolución y sus resultados.
- 3.4 **Diálogo Público-Privado para la Competitividad:** La experiencia reciente en varios países de la región que conformaron consejos de competitividad, incluido el caso del Consejo Nacional de Competitividad del Perú (CNC), ha mostrado que, luego del entusiasmo y relativo éxito iniciales, se hace difícil mantener el interés de los actores en estos procesos de diálogo como mecanismos permanentes de coordinación público-privada, especialmente en la ausencia de instrumentos de fomento adecuados para apoyar la competitividad empresarial y el desarrollo productivo. Se explorarán las alternativas disponibles para redefinir la institucionalidad, rol y funciones del CNC y otras instancias de coordinación en función de las necesidades actuales de los actores involucrados y las lecciones aprendidas de los últimos años.
- 3.5 **Instrumentos de Apoyo al Fomento Productivo:** El Perú no cuenta con instrumentos de fomento ni con una institucionalidad adecuados para apoyar el desarrollo productivo y la competitividad de las empresas. Si bien existen algunas acciones puntuales que

promueven la competitividad empresarial, en su mayoría se trata de intervenciones atomizadas y desarticuladas con limitaciones de presupuesto y de alcance y, en algunos casos, con debilidades en su diseño, mecanismos de ejecución y sistemas de monitoreo y evaluación de resultados. Por otro lado, los avances y nuevos desarrollos en los temas de descentralización hacen prever un importante aumento en las actividades de fomento productivo por parte de los gobiernos regionales en el corto y mediano plazo⁶. En este contexto, el contar con instrumentos e instituciones de apoyo productivo se torna aún más importante. Una adecuada orientación y ordenamiento de dichas inversiones requerirá del desarrollo de instrumentos de fomento productivo por parte del gobierno nacional para acompañar este proceso en las regiones, buscando sistematizar la generación de aprendizajes, la aplicación de buenas prácticas, el desarrollo de una cultura de monitoreo y evaluación, y retroalimentar el diseño de las políticas públicas de fomento, tanto a nivel nacional como regional y local. El desarrollo de estos instrumentos también facilitará canalizar de manera más eficiente las demandas sectoriales de apoyo productivo que surjan a nivel del gobierno nacional. Sobre la base de un análisis que realice un mapeo de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, complementado con un mapeo de *clusters* y cadenas productivas⁷, se identificarán los posibles arreglos institucionales para desarrollar en forma eficiente y coordinada el instrumental de fomento productivo que se requiera, y se definirán las acciones susceptibles a ser incluidas en las operaciones programáticas.

- 3.6 **Sistema Nacional de Calidad (SNC):** Actualmente, el SNC presenta significativas debilidades en sus cuatro pilares (metrología, normalización, acreditación, y la certificación y evaluación de la conformidad) en términos de infraestructura, articulación, cobertura, y marco normativo e institucional, con el consiguiente impacto en la calidad y seguridad de los productos consumidos en el país, y la capacidad de las empresas nacionales, especialmente las de menor tamaño, de acreditar la conformidad de sus productos a los estándares, patrones y exigencias internacionales. Como parte de la preparación de la operación, se identificarán las debilidades del sistema, los costos derivados de esas deficiencias y las posibles alternativas de reforma del marco normativo e institucional susceptibles a ser incluidas en las matrices de políticas de las operaciones programáticas.
- 3.7 **Ciencia, Tecnología e Innovación:** El Perú se encuentra muy atrasado en relación a otros países de la región en materia científica tecnológica. Durante el año 2004, la inversión en este rubro con relación al PBI fue apenas de 0.16%, muy por debajo del promedio latinoamericano (0.54%). Por otro lado, si bien se promulgó la Ley Marco que crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SNCTI), los componentes del sistema son débiles y escasamente articulados entre sí. Podrían ser susceptibles de inclusión en el Programa acciones de apoyo a la coordinación y consolidación del SNCTI, como la revisión del marco institucional actual y los avances en la operación del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM) cuyo lanzamiento está previsto para la segunda mitad del 2009.

⁶ Varias regiones cuentan con importantes recursos procedentes del canon y otras transferencias fiscales, y recientemente se han producido cambios en el marco legal que flexibilizan las normas de control de la inversión en proyectos productivos a nivel regional; asimismo, cuentan en su estructura funcional con Agencias de Fomento a la Inversión Privada, algunas de las cuales ya están siendo implantadas.

⁷ El mapeo de clusters y cadenas productivas servirá de insumo para el Programa de Competitividad Agraria I (PE-LI066).

- 3.8 **Componente III. Información estadística.** Este componente buscaría mejorar la calidad de la información estadística empresarial a nivel nacional y regional existente en el país, con el fin de facilitar el diseño de políticas públicas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo y el monitoreo y medición de los resultados e impactos derivados de su implementación. Se identificó la necesidad de apoyar un esfuerzo coordinado entre el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) y los principales ministerios sectoriales para diseñar un plan para mejorar la cobertura, periodicidad y confiabilidad de los datos productivos, aprovechando la información levantada en el IV Censo Económico 2008 y revisando mejores prácticas internacionales relativas a estadísticas empresariales dentro y fuera de la región.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 Dada la naturaleza del Programa, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con el mismo. De acuerdo con la Directiva B-13, y en base a los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, no se requiere clasificación para esta operación.

V. ESQUEMA DE EJECUCIÓN Y RIESGOS

- 5.1 La ejecución del Programa estará a cargo de la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) del MEF. El MEF se encuentra evaluando internamente la posibilidad de estructurar un fondo de apoyo con recursos provenientes del desembolso de este primer PBP para apoyar las actividades directamente relacionadas con el cumplimiento de las metas establecidas en el Programa. Este Programa está siendo coordinado con otras organizaciones internacionales como la CAF, la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial y USAID.
- 5.2 Los principales riesgos y acciones de mitigación que podrían afectar la implementación de las reformas incluidas en el Programa están desarrollados ampliamente en el Apéndice I. Entre los riesgos técnicos destacan: (i) la necesidad de realizar cambios a la Ley de Garantías Mobiliarias vigente con el fin de implementar las reformas que se requieren en la concepción y operación del Registro de Garantías Mobiliarias; (ii) alcance posiblemente limitado de las iniciativas de simplificación de trámites a nivel municipal, dadas las grandes diferencias en la capacidad institucional y de recursos técnicos y financieros de los municipios; y (iii) la escasa experiencia en el país en el diseño, ejecución y evaluación de programas de fomento productivo en *clusters* y cadenas de valor.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 Se prevé la distribución del POD en octubre, y la aprobación de la operación para marzo del 2010. El total de recursos administrativos necesarios para la preparación se detalla en el Anexo V.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Capital Markets
	Project Type	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Country	Peru
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Claudia Suaznabar
	Project Title	Program to Improve Productivity and Competitiveness I
	Project Number	PE-L1076
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2009-05-13
	Assessment Number	2009-05134258-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Project Type	Policy Based Loan (PBL)	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for inves	(B.13)
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified	
	Recommended Action	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PCD (or equivalent) to ESR.	

	Additional Comments	
--	----------------------------	--

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Sara Alvarez
	Title	Project Assistant
	Date	2009-05-13

Anexo III

Estrategia Ambiental y Social

La naturaleza de la presente operación, de reformas institucionales, no incluye ninguna actividad con implicancias ambientales o sociales negativas. El Programa tampoco financiará inversiones físicas. Por lo tanto, no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente. De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703).

Anexo IV
Índice de Trabajo Sectorial en Proceso y Culminado
Perú
Programa de Apoyo a la Productividad y la Competitividad (PE-L1076)

Tipo de trabajo	Descripción	Fecha estimada de culminación	Links a los archivos
1. Aspectos técnicos y de diseño			
1.1 Aspectos técnicos de diseño del componente de Entorno de Negocios	<p>Simplificación de trámites empresariales</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lineamientos estratégicos para Intermesa – Lineamientos para la articulación de políticas de simplificación administrativa del Estado - PCM – Nueva metodología de estimación de costos de los procedimientos administrativos y servicios administrativos - PCM <p>Garantías Mobiliarias</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lineamientos para el fortalecimiento del marco de garantías mobiliarias (finalizado) – Apoyo técnico para el diseño e implementación de la reforma del sistema de garantías mobiliarias <p>Sistema Aduanero</p> <ul style="list-style-type: none"> – Agilización del despacho y reingeniería de sistemas. Primeras acciones sobre SIGAD. (POA 2009.Préstamo 1482/OC-PE) – Inicio de trabajos para establecer la figura del Operador Económico Autorizado. – Estudio sistema de garantías aduaneras. – Estudio mapeo cadena logística en zona primaria 	<p>Julio 2009</p> <p>Agosto 2009</p> <p>Diciembre 2009</p> <p>Marzo 2009</p> <p>Octubre 2009</p> <p>Diciembre 2009</p> <p>Diciembre 2009</p> <p>Septiembre 2009</p> <p>Diciembre 2009</p>	<p>Link TDRs</p> <p>Link TDRs</p> <p>Link TDRs</p> <p>Link al doc CEAL</p> <p>POA en fase de acuerdo com MEF y publicación</p> <p>CT RG-T1325</p> <p>CT PE-T1085</p>
1.2 Aspectos técnicos de diseño del componente de Institucionalidad e Instrumentos para el Fomento Productivo y la Competitividad	<p>Sistema Nacional de Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> – Diagnóstico y propuesta de fortalecimiento del SNC – Plan para el Desarrollo de un SNC en el Perú-ADEX/CAF – Necesidades de Metrología- FINCYT 	<p>Enero 2010</p> <p>Agosto 2009</p> <p>Diciembre 2009</p>	

	<p>Instituciones e instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mapeo de programas e instituciones de apoyo al desarrollo productivo y propuesta de marco institucional y de instrumentos – Mapeo de clusters y cadenas productivas – Evaluación Institucional del Consejo Nacional de la Competitividad (finalizado) <p>Sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> – Evaluación del sistema nacional de innovación actualizada – Elaboración de lineamientos, criterios de elegibilidad, modalidades del FIDECOM 	<p>Octubre 2009</p> <p>Febrero 2010</p> <p>Junio 2006</p> <p>Diciembre 2009</p> <p>Enero 2008</p>	<p>Link al documento final</p> <p>Link a doc final</p>
1.3 Aspectos técnicos de diseño del componente de Información estadística	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Acción para el fortalecimiento de las estadísticas empresariales nacionales 	<p>Octubre 2009</p>	
2. Análisis de costos y viabilidad económica	<ul style="list-style-type: none"> – PP 	<p>Mayo 2009</p>	
3. Manejo financiero/aspectos fiduciarios y medioambiente		<p>Octubre 2009</p>	
4. Recolección de datos y análisis para el reporte de resultados	<ul style="list-style-type: none"> – Matriz de Resultados del POD 	<p>Octubre 2009</p>	
5. Análisis institucional, de recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de la capacidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> – POD 	<p>Octubre 2009</p>	
6. Análisis de <i>stakeholders</i> y entorno político	<ul style="list-style-type: none"> – POD 	<p>Octubre 2009</p>	
7. Salvaguarda social y medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> – Safeguard Policy Filter Report (no requiere clasificación) 	<p>Mayo 2009</p>	
8. Otros temas clave: donantes, género, sostenibilidad, temas sectoriales y del país	<ul style="list-style-type: none"> – Matriz temática de áreas de competitividad para el POD – Nota Técnica para La Estrategia de Desarrollo de Sector Privado 	<p>Octubre 2009</p> <p>Octubre 2005</p>	<p>Issue Paper Sector Privado</p>