



Evaluación del Programa de País

Perú

2007-2011



Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2012**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	<i>i</i>
I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO	1
A. Desempeño económico y social	1
B. Desafíos de desarrollo	2
II. EL PROGRAMA DEL BANCO.....	6
A. La Estrategia de País 2007-2011	6
B. Evaluabilidad de la Estrategia de País	7
C. Relevancia de la programación.....	7
D. Consistencia con los instrumentos financieros y no financieros	8
E. Consistencia con otras agencias de desarrollo.....	9
III. DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN	10
A. Ejecución del Programa.....	10
B. Efectividad de la ejecución.....	11
IV. RESULTADOS ALCANZADOS.....	13
A. Perspectiva general.....	13
B. Evaluabilidad de los proyectos	14
C. Los resultados del Programa.....	14
V. CONCLUSIONES	19
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	21

ANEXOS.

[Gráficos y estadísticas](#)

[Contribución de los proyectos a los resultados](#)

La presente evaluación fue dirigida por Eduardo Cobas, bajo la dirección general de Cheryl Gray. El equipo evaluador estuvo conformado por Elena Costas-Pérez, Rosalía Grassi y Miguel Soldano.

ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
APT	Programa Agua para Todos
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino, BID
CCLIP/CLP	Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGR	Contraloría General de la República
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
COF/CPE	Representación del Banco en Perú
Cosude	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPE	Evaluación del Programa de País, OVE
CRC	Consejo Nacional de Cuencas
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
EPP/Programa	Estrategia de País con Perú
Fapep	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
FincyT	Financiamiento para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo Banco
GUA	Garantía No Soberana
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IBI	Departamento de Inversión Bruta Interna, BID
ICF	Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas, BID
INE	Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente, BID
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IRSA	Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South-America
IVP	Institutos Viales Provinciales
JIBC	Banco Japonés de Cooperación Internacional
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC	Ministerio del Transporte y Comunicaciones
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NSG	Préstamo de la Cartera No Soberana
S/	Nuevos Soles
NUMES	Nueva Matriz Energética
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBL	Préstamo Programático Basado en Políticas
PBP	Préstamos Basados en Políticas
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCR	Informe de Terminación de Proyecto del Banco
PDL	Préstamos Orientados a Resultados (Performance-driven Loans)
PEA	Población Económicamente Activa
PFM	Public Financial Management
PIB	Producto Interno Bruto
PMPC	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad
PMR/PPMR	Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto del Banco
PNF	Productos no Financieros del Banco
Prodev	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción Mediano Plazo

Prosaamer	Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales
PTF	Productividad Total de los Factores
PVD	Provías Descentralizado del MTC
PVN	Provías Nacional del MTC
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SCL	Departamento del Sector Social, BID
SEF	Facilidades Sectoriales (Sector Facility Loan)
Senasa	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
Servir	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
SIS	Seguro Integral de Salud
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público no Financiero
SWAP	Préstamos de inversión de enfoque sectorial (Sector Wide Approaches Loans)
TLC	Tratado de Libre Comercio
USAID	United States Agency for International Development
WSA	División de Agua y Saneamiento, BID

RESUMEN EJECUTIVO

El contexto de la Estrategia de País en Perú 2007-2011 (en adelante EPP 2007-2011 o Programa) mostraba un Estado que había salido de la etapa recesiva iniciada por la crisis asiática de finales de los noventa. Hacia 2006 Perú presentaba una economía madura, con acceso a mercados globales de capitales, un sostenido crecimiento basado en las ventajas de sus recursos naturales y fundamentos macroeconómicos sólidos que le otorgaban mayor confianza. El elevado crecimiento aumentó los ingresos públicos que se combinaron con altos niveles de demanda privada, todo ello movilizado por la favorable evolución de los precios de los recursos naturales en una economía poco diversificada. Los resultados externos y el prudente manejo de las cuentas públicas permitieron expandir las reservas internacionales y fiscales en forma importante.

La economía peruana sigue presentando una baja diversificación productiva e insuficientes avances en productividad, que hacen al país vulnerable a las condiciones externas. Estos riesgos lo exponen a problemas de equidad, ya que afectan la capacidad del Estado para sostener la red de protección social y limitan las posibilidades para mejorar la distribución del ingreso y aumentar el potencial productivo.

El crecimiento económico sostenido ha dado lugar a avances en los ingresos y en las condiciones de vida de la población, pero las mejoras afectaron principalmente a aquellos más integrados a la economía formal. Durante la última década se ha registrado una reducción notable de los niveles de pobreza, aunque esa mejora ha sido más marcada en las áreas urbanas. Siguen vigentes los desafíos asociados a la reducción de los niveles de desigualdad, que han dejado una proporción significativa de la población al margen del progreso. Estos aspectos están detrás de la agenda prioritaria del movimiento político que ha asumido recientemente la administración de gobierno, el cual tiene una visión de la intervención del Estado más amplia.

El cambio democrático aumentó las incertidumbres en el contexto político, y abre oportunidades en la medida que se alcancen amplios consensos en una agenda de transformaciones. La conducción económica ha venido evolucionando de forma relativamente independiente de los cambios en el sistema político. Ello ha permitido al país alcanzar la calificación de “grado de inversión” y contar con la confianza de los mercados en el manejo económico, lo que garantiza su mantenimiento.

El desempeño de la gestión pública para implantar las políticas de forma eficaz y transparente sigue estando en el centro de los desafíos del país. A pesar de la existencia de islas de modernidad en el sector público, las capacidades institucionales del gobierno continúan siendo bajas y la descentralización no ha despegado. A ello se agrega la ausencia de un servicio civil calificado y estable, así como las debilidades para mejorar la calidad de la ejecución de los recursos públicos, que se multiplicaron por tres en el período.

La concreción de la EPP 2007-2011 tuvo como principal virtud su capacidad para adaptarse a los nuevos retos que surgían del gran crecimiento del país, el cual redujo el problema de la escasez de recursos públicos. Cuando en 2009 Perú enfrentó dificultades coyunturales originadas en el contexto externo, no se contó con instrumentos financieros adecuados ni recursos suficientes para adaptarse a esa nueva situación. Fuera de esas eventualidades, la tendencia fue a acoplarse a una demanda declinante de endeudamiento del sector público, que redujo la importancia de la contribución de sus recursos financieros. Para el Banco ganarse un espacio de actuación en ese contexto no fue una tarea fácil, ya que existe mucha competencia de otras agencias de desarrollo y de convenientes fuentes de financiamiento alternativas.

La adaptación a la modalidad de trabajo de Perú significó un importante cambio en el rol corporativo del Banco. Se redujo su papel tradicional en el financiamiento de inversiones y del gasto corriente; aumentó la importancia relativa de las operaciones de recursos de libre disponibilidad para reformas de políticas microeconómicas. Asimismo, el valor agregado principal de la contribución del Banco pasó a ser la transferencia de conocimientos, experiencias y acompañamiento técnico. El desarrollo de la cartera privada y el mayor uso de moneda nacional no alcanzó los niveles esperados como para compensar los menores requerimientos de financiamiento del sector público. Son destacables los progresos en la cartera Fomin, producto de su transformación estratégica reciente. La nueva modalidad de funcionamiento se manifestó en la expansión de la carga de trabajo del personal en operaciones, tanto la esperada por la descentralización del Banco, como la originada en la Sede.

La ausencia de una agenda de largo plazo del país, sustentada en diagnósticos suficientes, fue la principal dificultad que enfrentó la EPP 2007-2011 y que explicó su escasa evaluabilidad. El Programa se diseñó para no perder espacios temáticos, ante una demanda de financiamiento del sector público que requería menor cantidad de recursos y una atribución sectorial más selectiva. La concreción fue menos relevante en la medida que se aprobaron menos operaciones que las planificadas y aparecieron nuevos retos en temas complejos, lo cual significó un cambio de calidad de los requerimientos al Banco. La demanda del país privilegió el modo en que se hacían y se implementaban las reformas, transformando al conocimiento y la experiencia técnica del BID en el área fundamental de su contribución. Esta situación exacerbó la limitación inicial del Programa, que no había articulado sus acciones ni asignado una dotación financiera detrás de los productos de conocimiento y la cooperación técnica. Los productos intangibles se multiplicaron por seis respecto al período anterior, pudiéndose encontrar actualmente “productos no financieros” de la cartera de CAN/CPE en casi todas las divisiones del Banco. No ocurrió lo mismo con los préstamos en donde la demanda por división fue mucho más estrecha. La presencia de personal de buena calidad técnica fue importante para dar respuesta al importante crecimiento de conocimiento y de cooperación técnica.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue un socio fundamental en la medida que permitió, mediante su coordinación, administrar el cambio en la modalidad de trabajo, convirtiendo sus unidades en importantes interlocutores del Banco. La intervención del MEF fue crucial para mitigar los riesgos de las operaciones con contrapartes débiles y para incorporar el enfoque técnico a la formulación y la realización de las operaciones.

La ejecución del Programa ha mostrado progresos en los objetivos establecidos por el Realineamiento del Banco en 2007. A pesar de los modestos avances en la utilización de sistemas nacionales, la profundidad de la descentralización del personal (no tanto de las decisiones) y la eficiencia operativa presentaron mejoras notables ante un cliente más complejo. Las apreciaciones y los puntos de vista de los ejecutores nacionales en los informes de seguimiento del BID así lo manifiestan. Los indicadores de la trayectoria costo-beneficio de la ejecución reflejan un aumento de los costos permanentes asociado al cambio del modelo de trabajo. Esto contrasta con un descenso del volumen de los negocios y en los montos unitarios de aprobación de las operaciones. Estos desbalances forman parte de las preocupaciones actuales de la Administración en la preparación del nuevo plan de negocios.

Las reformas de política justificaron el grueso de las aprobaciones en 2007-2011. Estas utilizaron como instrumentos financieros los préstamos programáticos asociados con cooperaciones no reembolsables. Los principales resultados encontrados destacan la contribución técnica del Banco en las soluciones diseñadas y la promoción de la implantación de las agendas de reformas de políticas en los sectores. Los productos vinculados con la legitimación de los arreglos institucionales entre los diversos ejecutores y la aprobación de nuevos marcos organizacionales, jurídicos y regulatorios fueron sus principales resultados tangibles.

Si bien es prematuro ser rotundo sobre los beneficios netos de esos productos, se encontró poca evidencia en los informes de seguimiento y evaluación de las operaciones que justifiquen la efectividad de la implantación de las transformaciones institucionales en los beneficiarios finales. Tampoco se encontró evidencia de mejoras sustanciales en los sistemas y las capacidades nacionales de monitoreo y evaluación, que informen sobre la eficiencia y la calidad de las reformas implantadas. La ausencia de una participación directa de los actores descentralizados en este tipo de instrumento de actuación, agregó otra importante limitación al alcance de los resultados en una perspectiva territorial. Se hallaron evidencias de restricciones en los ejecutores sectoriales para avanzar con el uso del instrumento programático, que supone mayores responsabilidades de resultados sin un presupuesto que se defina en función de ellos. Esta carencia está siendo atendida por el MEF, reconociendo la importancia que la asignación de los recursos tiene en la calidad y la sustentabilidad de las transformaciones.

La reducción del financiamiento de inversiones y del fortalecimiento institucional fue otro cambio significativo en la cartera 2007-2011. En la mayor parte de los proyectos de inversión se encontró evidencia tangible para comprobar los resultados de las intervenciones en los destinatarios. La relación más cercana de estas operaciones con los beneficiarios últimos, y el esfuerzo manifiesto para incorporar la descentralización en las acciones sectoriales, demostraron la importancia del valor agregado del Banco en la creación de activos nacionales. En la mayor parte de estas operaciones se desarrollaron capacidades institucionales en los ejecutores directos que contribuyeron a la sostenibilidad de los logros. Los resultados desfavorables en este tipo de proyectos se asociaron a inestabilidades en la gobernabilidad de los ejecutores y en el menor involucramiento y apropiación de ellos por parte del MEF.

La evidencia encontrada en la evaluación anticipa probables adaptaciones en la demanda del país. La preferencia es continuar con una menor importancia del endeudamiento público externo y, por ende, del volumen de negocios del Banco con ese sector. Esto destaca la importancia del desafío de cambio en la composición pública-privada de la cartera que se enfrentará. La dotación financiera del Programa y de las operaciones se seguirá dimensionando por la proyección del flujo de obligaciones anuales proveniente del endeudamiento.

El aporte de los productos intangibles (conocimiento y cooperación técnica), solo o combinado con préstamos, seguirá siendo valorado por el país, que se encuentra abierto a incursionar en la contratación de asesoría del Banco en forma reembolsable. No se espera que se mantenga la misma importancia que en el pasado de los préstamos de políticas. Los proyectos de inversión se ven asociados a los resultados, ya que utilizan instrumentos flexibles y montos independientes de los costos de producirlos. El desarrollo de la cartera no soberana y del mercado de capitales doméstico en moneda nacional seguirá siendo importante para el país. Los instrumentos financieros apropiados para la diversificación productiva y la reducción de la informalidad adquieren mayor importancia.

La acción del Banco en Perú se seguirá desarrollando dentro de contextos fuertemente competitivos en condiciones financieras y flexibilidades transaccionales. En este sentido, se destaca la desventaja comparativa de la Institución en materia de instrumentos financieros eficientes para compensar el impacto de eventuales contingencias externas.

El impacto del ejercicio programático del Banco con Perú se podría potenciar con las siguientes *recomendaciones*:

1. Incorporar como productos del Programa al conocimiento y la cooperación técnica, autónomos e integrados con préstamos, asegurando la dotación de recursos para financiarlos.

2. Acelerar el cambio de la composición público-privada de la cartera, elevando la importancia y el efecto catalítico de la no soberana en la diversificación de la economía, la articulación de emprendimientos empresariales y las asociaciones público-privadas (APP).
3. Buscar un mayor equilibrio en la cartera soberana, entre las modalidades de financiamiento de inversión y de reformas de política, promoviendo: i. la recuperación de los costos de productos intangibles no vinculantes con el crédito¹; ii. la utilización de instrumentos de inversión menos transaccionales y basados en resultados (enfoque SWAp); y, iii. la reducción de la importancia relativa de los PBP, mejorando la focalización de las matrices de políticas en las restricciones activas del problema y en la evaluación de resultados.
4. Impulsar que las transformaciones en los sistemas de monitoreo y evaluación del Banco supongan progresos equivalentes en los sistemas y capacidades de ejecución nacionales.
5. Concentrar en menos temas la atribución del Programa, focalizándola en el crecimiento sostenible y la reducción de las inequidades, que son áreas de excelencia del Banco.²

A nivel del Banco, se propone impulsar la creación de un instrumento financiero apropiado para enfrentar los impactos de eventuales ausencias de crecimiento originadas por vulnerabilidades externas.

¹ Esto complementaría dos instrumentos existentes: el Programa Especial de Asesoría Técnica altamente especializada reembolsable (PSA) vigente desde 2000, y los Productos de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidad (KCP). La recomendación tiende a hacer hincapié en un instrumento que financie iniciativas de conocimiento e innovación al estilo de la experiencia que el país viene realizando con el BM.

² La evaluación identificó algunos desafíos de desarrollo en donde la contribución del Banco puede ser importante: i. el cerramiento de las brechas de inequidad de los programas sociales y del acceso a los servicios básicos; ii. las debilidades de las capacidades institucionales de la gestión pública; iii. la diversificación de la producción y de las exportaciones, complementando las ventajas comparativas del país; iv. el sistema de incentivos para mitigar las fallas de coordinación y de mercado que traban el desarrollo empresarial innovador; v. la calidad de la inversión pública para mejorar la provisión de servicios básicos a la población y aumentar sus capacidades productivas (principalmente en la formación del capital humano); y, vi. la incorporación del enfoque más transversal y menos sectorial de los programas públicos, involucrando la participación de los distintos niveles de gobierno, en especial el territorial, y el sector privado.

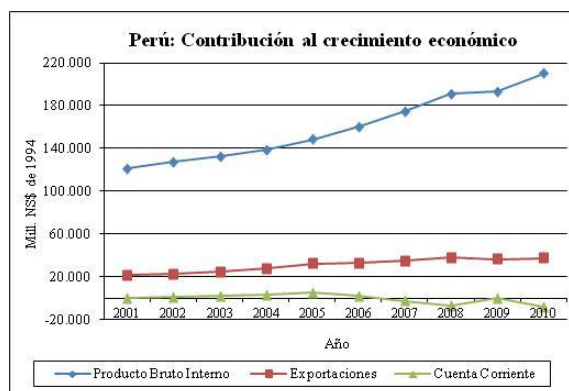
I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO

A. Desempeño económico y social

- 1.1 La economía peruana ha mostrado un gran desempeño, con un crecimiento en el período 2000-2010 de 5,7% anual.¹ El *producto per-cápita* (en PPP) se incrementó en un 86%, con una inflación promedio anual de 2,8%. Las cuentas externas permitieron acumular reservas internacionales, que prácticamente se quintuplicaron durante la década, hasta superar los US\$ 44 mil millones en 2010. Se observó un manejo fiscal prudente y la deuda pública como porcentaje del PIB pasó de un 45,5% en 2000 a un 23,7% en 2010.² El impacto de la macroeconomía *repercutió favorablemente en los indicadores de pobreza*, que registraron un descenso de 24,4% en 2001 a 17,4% en 2005 y 9,8% en 2010 en el nivel de pobreza extrema monetaria³. La pobreza monetaria⁴ disminuyó de 54,8% en 2001, a 48,7% en 2005 y 31,3% en 2010. La población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) pasó del 37% en 2004 al 22% en 2009 (véase el cuadro I.1).
- 1.2 Las *exportaciones* tradicionales crecieron en términos nominales a una tasa promedio anual del 19% en 2001-2010 y las no tradicionales, al 14%. La importancia relativa de las exportaciones tradicionales en las totales es alta y creciente, ya que aumentaron de un 69% del total en 2001 a un 78% en 2010, lo que se explica fundamentalmente por las exportaciones mineras (61% del total exportado). No obstante, las exportaciones no tradicionales demostraron un mayor dinamismo en volumen físico que las tradicionales⁵. Las exportaciones de alta tecnología en 1992-2008 estuvieron en torno al 2% de las exportaciones de productos no tradicionales totales. Las exportaciones de bienes y servicios pasaron de significar un 11% del PIB en 2001 a un 22% en 2010. El balance en cuenta corriente se modificó de -20% de las exportaciones de bienes y servicios en 2001 a -7% en 2010. Ese “*boom*” *exportador vino de la mano del excelente desempeño de los precios externos de los productos naturales*. Los términos de intercambio (base 100=1994) pasaron de 88 en 2001 a 135 en 2010.
- 1.3 El auge económico ha estado acompañado de *generación de empleo*⁶ y de *crecimiento de la inversión privada*, la cual se incrementó a una tasa promedio anual del 9% durante 2001-2010 (14% en 2006-2010), alcanzando el 21% del PIB al final del período. La presión tributaria ampliada, medida por la evolución del gasto no financiero primario del SPNF, *evoluciona aproximadamente como el PIB*, modificándose de un 15,8% del PIB en 2001 a un 16,3% en 2010. Además, se concretó el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y también con China, Chile, Canadá y la Unión Europea; actualmente se desarrollan negociaciones con Japón y Corea del Sur.
- 1.4 *La crisis internacional de 2008-2009* y el cambio adverso en las expectativas de los empresarios afectaron el ritmo de crecimiento económico y de creación de empleo (véase el gráfico I.1). Aunque se alcanzó un crecimiento positivo en torno al 1% en 2009, la actividad económica se desaceleró: cayó la demanda interna y los precios de los exportables, y se contrajo la inversión privada y los inventarios, lo que afectó principalmente al sector manufacturero y a la demanda interna. Para

amortiguar el impacto de la crisis, el gobierno implementó políticas contracíclicas a través de una política monetaria expansiva y un Plan de Estímulo Económico, que destina el 3% del PIB a obras de infraestructura y apoyo a la población vulnerable durante 2009-2010. Como consecuencia, junto a la caída en la recaudación tributaria, el resultado primario del SPNF pasó de un superávit de 3,9% del PIB en 2008 a un déficit de 0,3% en 2009, pero volvió a un superávit de 0,7% en 2010. Esa evolución estuvo acompañada de un ligero aumento en la deuda pública externa, que pasó de 24,1% del PIB en 2008 a 27,2% en 2009, y se recuperó a 23,9% en 2010. Durante ese año y el primer trimestre de 2011 se ha producido un rebote significativo, ya que el crecimiento del PIB alcanzó una tasa de 11,2%.

1.5 En 2001-2010, el crecimiento promedio anual de la economía (5,7%) fue principalmente por demanda interna, que trepó al 6,1%, porcentaje que se compone de un 4% por el consumo interno y un 2,1% por la Inversión Bruta Interna (IBI). Las exportaciones contribuyeron en un 1,3% promedio anual, compensado por el 1,6% de las importaciones. En



2006-2010 esos valores fueron mayores: el 7,2% de crecimiento promedio anual es explicado por la demanda interna (8,8%) y en menor medida las exportaciones (0,6% anual). La contribución al crecimiento de la IBI pasó de un promedio anual de 0,5% en 2001-2005 a un 3,7% en 2006-2010, justificada fundamentalmente por la evolución de la inversión privada. Respecto a la contribución del gasto privado y el gasto público, el crecimiento del primero en dicho periodo fue de 7,1% promedio y del segundo, 1,7%. (véase los cuadros I.2 y I.3) Estas tendencias se reflejaron en un importante crecimiento en el ingreso nacional disponible en ese período (8%) y de la absorción doméstica (9.7%).

B. Desafíos de desarrollo

1.6 El desenvolvimiento del país enfrentó incertidumbres originadas por el cambio de la administración del gobierno. Estas incertidumbres subsistirán si existiesen dudas sobre la existencia de coaliciones políticas amplias, que promuevan una agenda estructural de transformaciones. La probabilidad de cambios de orientación en las políticas macroeconómicas es baja, dado el nivel de desarrollo alcanzado (grado de inversión, Tratados de Libre Comercio (TLC), equilibrios macro sostenibles con importantes ingresos de capital), y que su administración en los últimos años fue relativamente independiente de los cambios en el sistema político. La estructura económica del país seguirá estando sujeta a las vulnerabilidades de la economía mundial. El crecimiento de largo plazo continúa basándose en la producción y la exportación de productos que entran en la calidad de *commodities*, con una baja diversificación e importantes diferencias de productividad.

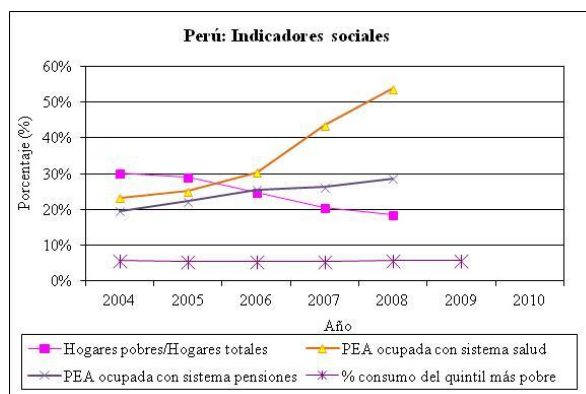
- 1.7 Los indicadores provistos por el Foro Económico Mundial 2010-2011 ubican a Perú en una posición intermedia en cuanto *al desarrollo de su competitividad*.⁷ Las principales limitantes radican en la insuficiente infraestructura, que algunos cálculos indican con un déficit de US\$38 mil millones, y la escasa capacidad de innovación, ciencia y tecnología en los procesos productivos, dada la baja inversión en la materia comparada con la que destinan en promedio los países de ingreso mediano. La iniciativa “*Doing Business*” del Banco Mundial – Corporación Financiera Internacional (CFI) coloca a Perú en el puesto 36 entre 183 naciones en su ranking 2011, y revela mejoras en la facilidad para hacer negocios y debilidades relacionadas con las licencias de construcción, el pago de impuestos y el cumplimiento de contratos. El indicador de innovación lo ubica en el puesto 109 en 2009-2010, una posición muy atrasada en relación a otros países de la región.⁸ Estos elementos son clave para aumentar la productividad y la competitividad, como fuente del crecimiento de mediano y largo plazo. Todos son cuellos de botella hacia la senda de un crecimiento alto y sostenido, y serán más explícitos en la medida en que el panorama internacional no sea tan favorable.
- 1.8 El crecimiento de la economía en el largo plazo ha estado basado en la acumulación de factores y no tanto en el crecimiento de la productividad total, cuya contribución estructural al desarrollo ha sido menor (Díaz y Kuramoto, 2011). Entre 1960 y 2006, el crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) sólo ha justificado el 2,7% del crecimiento económico, mientras que la acumulación del capital físico explica el 47% y la de capital humano el 50% (Abusada y Cusato, 2007). En 2000-2007 esa contribución fue, respectivamente, del 47%, el 14% y el 21%, período en que el rol de la PTF aumentó en la contabilidad del crecimiento y se produjo un cambio respecto a la tendencia de largo plazo. La contribución de la PTF ha mostrado oscilaciones, pero desde 1991, es positiva y ha ganado importancia en la explicación del crecimiento: entre 1990 y 1999 la justificó el 31% promedio anual del crecimiento, mientras el capital físico lo hizo en 19% y el capital humano en 49%. La productividad del trabajo promedio de la economía bajó a medida que la fuerza de trabajo creció (BCRP, 2010).
- 1.9 Un problema de la productividad es *su dispersión intersectorial*. En 2008 la productividad laboral del 1% de la PEA que trabaja en minería e hidrocarburos era equivalente a S/. 67,2 miles de 1994, contra la de agricultura y pesca (S/. 3,2 miles), comercio (S/. 11,8 miles) y servicios (S/. 10,2 miles), que en conjunto son el 84% de la PEA ocupada y el 70% del valor agregado nacional.⁹ En 2002-2007, *la evidencia muestra que el empleo del sector informal (60%-70% de la PEA ocupada) reduce los efectos intra-sectoriales en la baja productividad, dada la gran importancia en el empleo de esas áreas, y tiende a aumentar los efectos intersectoriales* (Carranza, 2011; OVE, 2007).
- 1.10 *La desigualdad en ingresos y gastos de las familias sigue siendo un desafío central del país*. La desigualdad de oportunidades en los últimos años se mantuvo con modestos progresos. A nivel agregado, el coeficiente de Gini del gasto pasó de 0,44 en 2001 a 0,37 en 2010,¹⁰ influenciado por la drástica caída en Lima Metropolitana. *La desigualdad en determinadas zonas disminuyó sólo*

marginalmente, como lo demuestran los registros de la Costa Rural, la Selva Rural e incluso la Costa Urbana sin Lima.¹¹ *Se incrementó la desigualdad en los emprendimientos productivos y en la calidad educativa, a pesar de la mayor cobertura en la educación básica* (López Calva y Lusting, 2010; Jaramillo y Saavedra, 2011). Hay evidencias de una significativa *desigualdad en la formación profesional*. Existen muchos trabajadores no calificados, una brecha importante en empleos técnicos, escasez de mandos medios, y el crecimiento de la oferta educativa superior denota problemas de calidad y carreras poco focalizadas al mercado.

1.11 Las altas tasas de crecimiento *permitieron un incremento del gasto social*, que subió como porcentaje del PIB de 3,9% en 1990 a 9,5% en 2005 y a 10% en 2009.¹² El gasto público social, manejado por entidades débiles,¹³ insuficientemente focalizado (véase el cuadro I.4) y sin estandarización de beneficiarios, ha sido la principal preocupación de las autoridades públicas.¹⁴ La asignación de recursos no es equitativa territorialmente, favorece a zonas urbanas (más integradas al mercado) en desmedro de las rurales, donde la pobreza es mayor, que en 2010 superaba el 54%. Sin embargo, en las áreas rurales se registra una caída del nivel de pobreza de 24 puntos porcentuales en comparación con las cifras de 2001.

1.12 *La orientación de los programas sociales ha tendido a mejorar las capacidades de vinculación del trabajador a la demanda de trabajo, como forma de promover que se procure un ingreso que mejore su contacto con el mercado laboral*. Ello ha convertido al autoempleo y al empleo informal en la respuesta social que caracteriza tanto a los períodos recesivos como a los de crecimiento de la economía.¹⁵ Del total de la PEA ocupada, solo el 30% tiene relación contractual con el empleador (39% si se considera solo al sector privado). Dentro de la agenda del Estado se priorizó el modo de gastar mejor y acelerar la inversión pública para reducir el déficit en infraestructura aprovechando el crecimiento de las recaudaciones, pero no se enfatizó la calidad de ese mayor gasto público en el empleo moderno (Jaramillo y Silva Jáuregui, 2011)

1.13 El país enfrenta problemas de calidad y, en algunos casos, de cobertura en *los servicios sociales básicos* como la educación, la salud y la nutrición. No se cuenta con una red de protección social que provea de capacidad a los grupos vulnerables para hacer frente a las crisis económicas, la estacionalidad productiva, las crisis regionales o los desastres naturales. En salud hay una concepción más estratégica, sobre todo en lo materno-infantil, pero la implantación es ineficiente. El Seguro Integral de Salud (SIS) significó un aseguramiento universal de salud, pero no existe claridad sobre lo que incluye el servicio (véase el cuadro I.1).



- 1.14 En *agua, saneamiento y recursos hídricos*, las brechas de desigualdad en el acceso de la población son significativas: si bien la cifra total de acceso es del 74%, en el sector urbano es del 88%, y en el rural es del 36%. En lo urbano no se acortó la distancia provocada por el gran crecimiento de la población, que colapsó las redes.¹⁶ En lo rural se requiere una inversión mayor, al ser el problema más complejo. Se avanzó en agua potable, pero la demanda informalmente atendida es importante. El agua residual no tratada (84%) genera importantes problemas de contaminación, y en esta área la cobertura rural y la regulación de su uso son mínimas. Las pérdidas del agua destinada a riego (85%) indican grandes ineficiencias. A nivel local se actúa vía las empresas prestadoras de servicios, que trabajan a pérdida, con tarifas insuficientes, subsidios cruzados y enfrentando problemas de economía de escala. Ello dificulta la participación de los privados.
- 1.15 Un factor clave que ayuda a explicar la falta de avances sustantivos en cuanto a la desigualdad se vincula a la *ineficiencia y la falta de efectividad del sector público*. La primera se identifica principalmente con las grandes asimetrías en las capacidades de gestión y desarrollo institucional de la administración pública. Existen alarmantes niveles de informalidad en el empleo estatal y un anquilosamiento en el sistema del servicio civil.¹⁷ La falta de efectividad se manifiesta en los bajos niveles de productividad del Estado (véase el cuadro I.5) y en las dificultades para reducir las desigualdades pronunciadas en la cobertura y la calidad de los bienes públicos de la población (véase los cuadros I.1 y I.4). Poco se puede decir sobre los progresos en la eficiencia y la calidad del gasto, pues es difícil encontrar indicadores al respecto. Los avances en el Presupuesto por Resultados son lentos pero están en el buen camino. El país sigue asignando recursos principalmente basados en los insumos ("*line-item Budget*") a las instituciones, y no a programas, productos y resultados. En 2011 se tenían 24 Programas Estratégicos ejecutados en función de indicadores de desempeño, que representaban el 10% del presupuesto Tampoco existe un sistema de evaluación *ex post* de programas y proyectos, y la ejecución de recursos es poco autónoma, enfrenta sistemas complejos y una burocracia poco capacitada.
- 1.16 Los recursos para la *descentralización estatal* casi se duplicaron en los últimos 10 años, de un 25% del gasto primario en 2001 a un 43% en 2010. Su reforma se inició en 2002, a pesar de que la verdadera transición comenzó con la Ley del Canon de 2001. Algunos gobiernos locales y regionales reciben mayores recursos para inversión, provenientes de los cánones mineros, sin que existan capacidades, organizaciones y capital humano adecuados.¹⁸ La distribución de estas competencias se convirtió en otro foco de desigualdad, porque se transfirieron funciones a las nuevas autoridades sin recursos nuevos. La falta de eficiencia se combinó con poco criterio en el manejo del gasto, que lindó con el desmanejo de recursos.
- 1.17 Encuestas realizadas revelan que la *corrupción* es uno de los elementos que causan más insatisfacción en la ciudadanía.¹⁹ El índice de percepción elaborado por Transparencia Internacional, que mide el grado de corrupción en el sector público, ubica a Perú en el puesto 78 entre 178 países en 2010 (puesto 14 en la región). La Contraloría General de la República (CGR) señala que ha encontrado

indicios de corrupción en aproximadamente el 10% de los recursos ejecutados por el gobierno. Esta institución señala que tanto la ausencia de capacidad sancionadora como de facultades para auditar recursos públicos administrados por organismos nacionales son una clara limitante para sus funciones.

- 1.18 El mantenimiento de una *situación ambiental* compatible con una calidad de vida apropiada, así como una efectiva prevención ante desastres naturales, son retos que debe enfrentar el país. Perú es uno de los 15 países con mayor diversidad biológica del mundo, por su gran variedad genética, de especies de flora y fauna, y de ecosistemas continentales y marítimos. Además es el noveno país en bosques, el cuarto en bosques tropicales y posee el 13% de los bosques amazónicos. La calidad ambiental ha sido afectada tanto por el desarrollo sin control de actividades extractivas, productivas y de servicios, como por una limitada ciudadanía ambiental y otras acciones que se reflejan en la contaminación del agua, el aire y el suelo. Asimismo, el país es vulnerable a diversos *desastres naturales* esporádicos (sismos, fenómeno del Niño) y recurrentes (heladas, sequías, inundaciones). La implementación de los planes de defensa civil y de la nueva institucionalidad del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, recientemente incorporada en la normativa del país, requiere ser priorizada, con la finalidad de proteger a la ciudadanía y garantizar una calidad de vida digna.

II. EL PROGRAMA DEL BANCO

A. La Estrategia de País 2007-2011

- 2.1 El Banco partió de un diagnóstico que señalaba que el crecimiento económico de Perú era importante pero presentaba debilidades. Ese crecimiento se explicaba en buena medida por factores externos y por los precios de los exportables, y no tanto por un proceso de cambio estructural basado en la diversificación productiva. El dinamismo de las actividades económicas era muy desigual, con pocos sectores de alta productividad y muchos otros con bajos niveles. La sociedad convivía con elevados valores de pobreza, escasa calidad de la educación, precariedad del empleo, informalidad y exclusión social. Se enfrentaba un importante déficit infraestructural y un gran reto institucional del sector público, con enormes disparidades en capacidades, reputación y eficiencia.
- 2.2 En respuesta a estos retos de desarrollo, el gobierno estableció como ejes de su gestión la consolidación macroeconómica y el mejoramiento de su gestión para la modernización de la estructura productiva, el apoyo a los sectores de menores ingresos, y la reforma del Estado y la descentralización. Con esa visión, se esperaba que el Programa contribuyera a apoyar la infraestructura básica, a impulsar la diversificación de la economía y a proveer recursos que compensaran los impactos desfavorables de las eventuales vulnerabilidades externas.
- 2.3 En ese contexto la EPP propuso apoyar al país en tres pilares: (i) fortalecer la inserción internacional y la competitividad, (ii) promover el desarrollo social y la inclusión, y (iii) profundizar la reforma del Estado y mejorar la gestión pública.²⁰ En el sector privado y el sector público no soberano el apoyo sería principalmente

en infraestructura (transporte, energía, agua y saneamiento, con empresas subnacionales o concesionarias) y en desarrollo de mercados financieros (mercado de capitales, titularización hipotecaria, instituciones financieras y programa de facilitación del financiamiento comercial). El Banco previó continuar su apoyo en el sector petróleo y gas en el cual ha sido un actor relevante a través del proyecto Camisea y su etapa siguiente, Perú LNG.

- 2.4 Se acordó un programa financiero con un escenario base de US\$1.700 millones y un escenario alto por US\$2.500 millones, lo cual consolidaría al Banco como la principal fuente de financiamiento multilateral. En ese contexto, se proponía la profundización del modelo de negocios. Los requerimientos de financiamiento validados por la estrategia de endeudamiento público que se actualizaba en los Marcos Macroeconómicos Multianuales estuvieron por debajo de lo previsto.

B. Evaluabilidad de la Estrategia de País

- 2.5 La estrategia fue muy amplia y su atribución en términos de resultados, poco precisa. El análisis de evaluabilidad encontró que se identificaron adecuadamente los desafíos de desarrollo, pero *no se estableció una métrica de resultados de la contribución del Banco*.²¹ La EPP 2007-2011 careció de indicadores de desempeño y, por tanto, no se establecieron líneas de base de los problemas, ni metas intermedias ni finales de la contribución esperada. Esta modalidad de programación no es evaluable al carecer de un procedimiento que eche luz sobre el modo en que el Banco contribuirá a un país mejor. Los resultados del Programa, a la postre, sólo pudieron ser inferidos del análisis del desempeño de los proyectos en cada uno de los desafíos de desarrollo.
- 2.6 El diseño tan general del Programa fue funcional tanto para el país como para el Banco. Para Perú, en la medida que mitigó la falta de planificación estratégica y le permitió incluir nuevas iniciativas durante la marcha;²² para el Banco, porque le permitió no perder espacios temáticos ni importancia relativa en el país.

C. Relevancia de la programación²³

- 2.7 En la EPP 2007-2011 los desafíos de desarrollo fueron adecuadamente identificados y reconocidos en los diagnósticos. Eso hizo que los objetivos y los propósitos del Programa fueran *relevantes respecto a la problemática de desarrollo* (véase el cuadro II.2).

- 2.8 *La relevancia, desde el punto de vista de la concreción del Programa, fue mucho menor* (véase el cuadro II.3). Sólo se aprobó el 60% de los proyectos en el sector público (en montos 69%) que se previeron en la EPP 2007-2011²⁴. En el sector privado se aprobó el 25% de los proyectos programados (en monto 69%); en el Fomin el 21% (sin montos) y las

Perú: Relevancia de la Programación; Período 2007-2011

Instrumento	Programado		Aprobado	
	Mil. US\$	Número	Mil. US\$	Número
Préstamos Sector Público	<u>1,463</u>	<u>33</u>	<u>1,344</u>	<u>27</u>
Inversión	588	20	289 <u>1/</u>	11
Préstamos de políticas	875	13 <u>2/</u>	1,055	16 <u>3/</u>
Préstamos Sector Privado	<u>425</u>	<u>3</u>	<u>517</u>	<u>10</u>
Inversión	425	3	515 <u>4/</u>	9
FOMIN	-	-	2	1
No reembolsables	-	<u>19</u>	<u>58</u>	<u>110</u>
NRTC	-	12	33	75
FOMIN	-	7	25	35

1/ En este total está el PE-L1069 por US\$ 175 millones, cancelado en 2010.

2/ Son 3 PBL y 1 PBP.

3/ La totalidad son PBP.

4/ Un solo proyecto programado (LNG) justifica US\$ 400 millones.

cooperaciones técnicas sólo el 18% (sin montos), por lo que la anticipación fue muy baja. *La proporción de proyectos aprobados no previstos en la programación fue elevada* (véase el cuadro II.3).²⁵ El 40% de los préstamos del sector público aprobados (en montos 33%) no fueron proyectados. En el sector privado, el Fomin y las cooperaciones técnicas, la improvisación fue mayor, ya que se confirma que no hubo programación en estas áreas.

- 2.9 En el sector privado se aprobó el 25% de los proyectos programados (en monto 69%); en el Fomin el 21% (en monto 0%) y las cooperaciones técnicas sólo el 18% (en monto 0%), por lo que la anticipación fue muy baja
- 2.10 Los instrumentos financieros previstos para el sector público fueron 20 préstamos de inversión (US\$587,7 millones) y 13 PBP (US\$875 millones) (véase el cuadro II.4). El Programa se concretó en *mayores cantidades y montos de préstamos programáticos, y una cartera de inversión mucho menor a la programada*: se aprobaron sólo 11 préstamos de inversión (US\$289,2 millones) y 16 programáticos (US\$1.055 millones). Varios PBP se incluyeron sobre la marcha, respondiendo a necesidades de reformas o a nuevos temas que iban apareciendo en la agenda del gobierno (Paquete Verde). *Esta forma en que se concretó el Programa requirió significativos esfuerzos de adaptación por parte del Banco, que fue una de sus más importantes virtudes.*
- 2.11 La verificación de los resultados de la EPP fue dificultosa, en la medida que no tuvo una atribución específica evaluable. La valoración de su desempeño se llevó a cabo infiriendo la contribución de los proyectos a los desafíos de desarrollo.

D. Consistencia con los instrumentos financieros y no financieros

- 2.12 La búsqueda de un Estado institucionalmente más efectivo en un contexto de resultados fiscales favorables, hizo de *la combinación de PBP con productos intangibles la modalidad más conveniente para impulsar reformas con respaldo técnico. Esto permitió adaptar los montos del Programa a la menor demanda de inversiones y a la trayectoria declinante de recursos financieros, dado que desapareció la liquidez como problema.*²⁶
- 2.13 En el período se concretaron 10 series programáticas con un total de 24 préstamos, de los cuales 18 se ejecutaron a mayo de 2011. Los PBP justificaron más del 76% de la cartera de préstamos²⁷ y la mayor parte de las cooperaciones técnicas y facilidades sectoriales (70%) aprobadas en el período (véanse los cuadros II.2 y II.6). Por lo tanto, *los resultados del Programa estuvieron sustancialmente determinados por el desempeño de las series programáticas.*
- 2.14 La casi totalidad de las series de PBP se diseñaron sin una programación estratégica de largo plazo que las respalde: en 9 de las 10 series programáticas se preveían como productos de su ejecución la definición del plan de acción o la agenda sectorial de la reforma. Tampoco se planificaron como parte de un proceso de reforma del Estado.²⁸ En la mayoría de los casos, los diagnósticos fueron incompletos. *La realización de estudios sobre los problemas y la construcción de sistemas de indicadores para la gestión fueron parte de los compromisos en 8 series programáticas.* Además, la totalidad de las series prevén

- que con la operación se defina la agenda estratégica con una visión de largo plazo para el sector (véase el cuadro II.6).
- 2.15 La demanda del país enfatizó la contribución del Banco en el modo en que se hacen las reformas, valorando su capacidad para ello.²⁹ Esta característica, al combinarse con diagnósticos insuficientes, hizo que las soluciones se vieran *sólidas técnicamente, pero poco focalizadas en las restricciones activas y en los problemas de implantación de las transformaciones institucionales*. Los diseños abarcaron la lógica vertical completa del tema como si todo fuera igualmente importante. Esto se evidencia en la enorme cantidad de compromisos por operación y en el elevado número de productos y actividades requeridos para su cumplimiento (véase el cuadro II.6). En la ejecución, fue normal que se *produjeran numerosas modificaciones en la consecución de los contenidos, lo que amplió los riesgos de sustentabilidad de los resultados esperados*.³⁰ No se encontraron evidencias en los informes de monitoreo sobre cómo lo no cumplido o modificado afectaba el camino crítico de la reforma y los resultados esperados.
- 2.16 Para el MEF los PBP fueron fundamentales para legitimar con respaldo técnico los cambios institucionales, aunque era un instrumento inconsistente por los menores requerimientos de financiamiento del país. *Los contenidos reflejaron también compromisos de la agenda fiscal*, relacionados con la asignación de recursos e incentivos, y la redistribución vinculada a la eficiencia y la calidad del gasto. La participación de los ejecutores no siempre fue fluida para apropiarse de las reformas, sobre todo porque suponían responsabilidades sin mayor presupuesto, dado que los recursos de estos préstamos van al Tesoro y no a financiar el cumplimiento de compromisos, utilizándose los recursos del presupuesto para canalizar la participación de los sectores en los programas. A pesar de los esfuerzos para incluir a los actores sub-nacionales,³¹ su ausencia de participación directa en las operaciones agregó debilidades a esta modalidad de actuación.
- 2.17 Las necesidades de inversión pública del país se financiaron principalmente con recursos propios, que se ejecutaban en la mayoría de los casos con capacidades nacionales precarias y de baja competencia. Esto justificó que esta cartera estuviera sustancialmente explicada por operaciones del período anterior. A pesar de que hubo resultados mixtos, este tipo de operaciones respaldaron la implementación de las transformaciones institucionales y la generación de nuevas competencias en la gestión pública.

E. Consistencia con otras agencias de desarrollo

- 2.18 La cartera en *Perú es un ejemplo del importante esfuerzo colectivo de colaboración entre agencias multilaterales (BM, CAF y FMI) y bilaterales (CFI, GTZ, COSUDE, KFW, JIBC y USAID) de desarrollo*. De las 50 operaciones analizadas en el CPE, se encontró que en 22 existió cooperación con agencias multilaterales y en varias, cofinanciamiento (véase el cuadro II.2). La cooperación con las agencias bilaterales fue particularmente importante en agua, saneamiento, cambio climático y competitividad. En las operaciones relacionadas con el MEF (calidad del gasto), se estableció una relación importante con el BM y también

con el FMI. En seis de las diez áreas programáticas donde actuó el Banco existió una coordinación importante con organismos multilaterales de desarrollo.

- 2.19 La ampliación de acuerdos internacionales y de tratados comerciales (cambio climático, gestión ambiental, TLC, etc.), tanto como los desafíos estructurales sobrevinientes (desastres naturales, energía), potenciaron la diversificación de temas a atender por el Banco hacia finales del período. La participación del MEF facilitó la coordinación de las agencias y fue *clave para mitigar los impactos de los vaivenes políticos y de los frecuentes cambios administrativos*, característicos del sector público peruano. Las numerosas cooperaciones técnicas y las facilidades sectoriales definieron el acompañamiento técnico de los diseños y el cumplimiento de los compromisos de los proyectos. Los PBP, por su naturaleza, facilitaron la incorporación de la agenda de reformas sectoriales, en los hechos asumida por el MEF, que definió los montos de la cooperación internacional en conjunto.³²

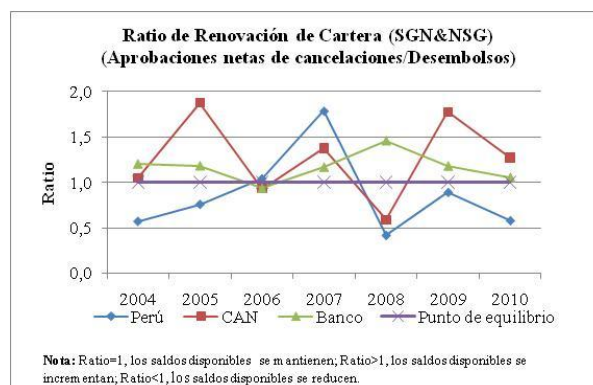
III. DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN

A. Ejecución del Programa

- 3.1 Entre 2007 y marzo de 2011 las *aprobaciones* alcanzaron a 150 operaciones por US\$2.091 millones (véase el cuadro III.1). De las mismas, 38 son préstamos (US\$1.961 millones), de los cuales el sector público representa el 71% (en montos 69%) y el sector privado el 29% (en montos 31%, casi la totalidad de este sector está representada por la operación LNG, de US\$400 millones). Las restantes 112 operaciones son cooperaciones técnicas no reembolsables (US\$130 millones). Las actuaciones del Fomin explican un 31% (monto 19%) del total, las cooperaciones técnicas no reembolsables, un 67% (en montos 25%)³³ y el “Investment Grant” del fondo español para el agua, el 55% restante (PE-X1004 Programa de Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento). El monto total aprobado al Sector Público (US\$1.344 millones) fue inferior al escenario base establecido en el Programa (US\$1.700 millones).
- 3.2 Con respecto a la EPP 2002-2006, los *montos aprobados* fueron menores (7% menos), mayor el número de operaciones (19 más) y, por lo tanto, se redujo el monto promedio en un 19%. El aumento del total de operaciones aprobadas se explica por la mayor cantidad de cooperaciones técnicas no reembolsables (25 más),³⁴ con mayores montos (29%) y valor promedio (49%).
- 3.3 En relación al *tipo de instrumento financiero* utilizado, disminuyeron los préstamos de inversión en el sector público y el sector privado. Hubo una predominancia de los PBP en el total de la cartera, que sustituyeron a los PBL, agregando más flexibilidad a una importante cartera de libre disponibilidad. Ello estuvo en línea con el uso de instrumentos financieros más flexibles y menos transaccionales en las restantes operaciones de crédito (SEF, PFM, CLP y PDL). Los PBP se asociaron con numerosos productos intangibles no financieros que se vincularon al conocimiento y al impulso de las modificaciones institucionales de las reformas sectoriales. Las operaciones involucraban a múltiples actores nacionales que debían coordinarse para cumplir con los compromisos, lo cual

requirió esfuerzos significativos en el seguimiento y la articulación con el MEF. Cabe destacar que el país administraba 3 programáticos por año y en 2010-2011 llegó a 12 (8 del Banco y 4 del BM), sumado el amplio número de cooperaciones técnicas. Los aportes vinculados al desarrollo del conocimiento y el acompañamiento técnico del BID, han sido reconocidos por el país, en particular por su contribución a la legitimación de una visión de largo plazo detrás de las políticas sectoriales en que le tocó actuar.

3.4 En relación al *volumen de negocios*, los desembolsos por año crecieron hasta 2008 y posteriormente decrecieron. En tendencia, los desembolsos en 2007-2011 fueron mayores a los correspondientes a los de 2002-2006 (véase el cuadro III.2). Las aprobaciones en ambos períodos fueron similares, lo que redundó en que el valor de la cartera



activa decreciera año a año, tendencia que se mantiene en lo inmediato: actualmente, más del 50% de la cartera a aprobar está explicado por el sector privado y hay muy pocos PBP nuevos, lo que anticipa un cambio en la estructura del plan de cartera. Las cancelaciones en el período han sido importantes, ya que alcanzaron los US\$288 millones (US\$279 millones en el sector público), de los cuales US\$201 millones fueron recientes³⁵ (véase el gráfico III.1). En los últimos meses el país, entre cancelaciones de cartera activa y pre-pagos de deuda, ha reducido el endeudamiento con el Banco en unos US\$1.000 millones. Estas tendencias declinantes son producto, también, de que los préstamos en ejecución reflejan menores montos aprobados y desembolsados por operación.

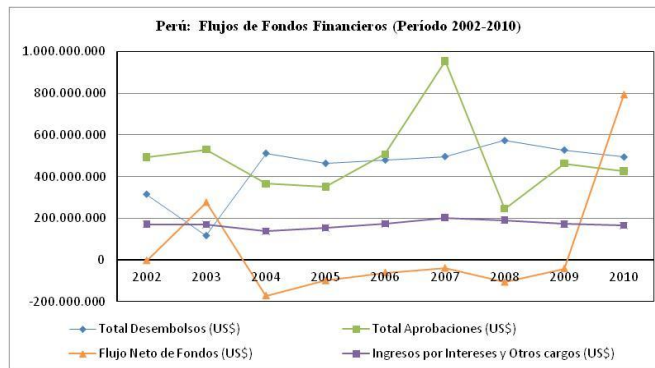
3.5 En la EPP 2007-2011 se planteó como desafío profundizar un *nuevo modelo de negocios* con el país. Los propósitos fundamentales fueron lograr un incremento del monto de financiamiento programático, mejorar las condiciones financieras y la disponibilidad de financiamiento en moneda local, combinar en cada área estratégica recursos programáticos, de inversión y cooperación técnica, y profundizar la relación Banco-país, modernizando y fortaleciendo la COF/CPE para robustecer el diálogo y el enfoque en las necesidades del cliente. La implantación de este modelo no se concretó en el desarrollo de la cartera y el mercado de capitales en moneda nacional; tampoco se logró tener una cartera aprobada equilibrada entre libre disponibilidad, cooperaciones técnicas e inversiones.³⁶

3.6 En el cuadro III.3 se observa que en 2007-2011 casi la totalidad de las divisiones sectoriales proveyeron conocimientos y productos intangibles al país. Sin embargo, en menos de la mitad se concretaron préstamos, principalmente en INE. Esto denota la preferencia del país por los productos intangibles y una selectividad sectorial mucho mayor respecto al período anterior.³⁷

B. Efectividad de la ejecución

- 3.7 La evolución de los tiempos promedio de la preparación de los préstamos, de su aprobación hasta el primer desembolso y de su ejecución son indicadores de los *costos transaccionales* del trabajo con el Banco (véanse los **cuadros III.5 y III.6**), que han presentado una tendencia mixta en el período. Tras una importante reducción en 2005-2006, el *tiempo promedio de preparación* de los PBL/PBP aumentó posteriormente. Esta tendencia es similar al promedio del Banco, aunque en 2010 es más de tres meses mayor en Perú, a causa de la complejidad superior de los proyectos posteriores a 2007. Para los proyectos de inversión, salvo en 2008, la tendencia de los tiempos de preparación fue decreciente y con valores sensiblemente más bajos al promedio del Banco. El menor número de este tipo de operaciones en el período hizo que el impacto en costos transaccionales no fuera tan importante. En relación al segundo indicador, el *tiempo promedio transcurrido entre la aprobación y el primer desembolso*,³⁸ ha sido particularmente elevado en los proyectos de inversión, alrededor de un año, a pesar de la tendencia a la reducción. Estos niveles son ligeramente superiores a los del promedio del Banco.³⁹ Para los PBL/PBP, estos tiempos son menores porque los compromisos del desembolso se cumplen en la aprobación, no pasan por el SNIP y no requieren espacios fiscales previos en los presupuestos, como pasa con las inversiones.⁴⁰ Por último, respecto al indicador sobre *la antigüedad media de la ejecución* de las operaciones (aplicable sólo a inversiones), la tendencia es a aumentar, alcanzando niveles similares o algo por debajo del promedio del Banco. En ambos indicadores, los tiempos promedio han sido mayores a los planificados originalmente en las operaciones.⁴¹
- 3.8 La *oportunidad de los desembolsos* ha presentado un progreso notable a lo largo del período analizado.⁴² La incidencia de los proyectos que presentaron sub-desembolsos en el total de la cartera ha ido reduciéndose significativamente y se ha acercado al final del período a los valores del promedio del Banco. El desvío promedio entre lo efectivamente desembolsado por cada proyecto y lo previsto también presenta un descenso notable desde valores muy superiores a la media del Banco, a niveles similares al final del período. Esto es, en una gran proporción, reflejo de la mayor importancia relativa adquirida por los PBP en la cartera.
- 3.9 Respecto a la *calidad de los proyectos en la ejecución*, la gran mayoría coincidió con la sustitución de los PPMR por los PMR, lo que hizo imposible evaluar la continuidad de los indicadores que se medían. Además, recién se comenzaba a hacer PMR de los PBP, que son la gran mayoría de la cartera analizada. En cuanto a la *calidad fiduciaria de la ejecución*, que mide la confiabilidad en el manejo de los recursos financieros por los ejecutores, la proporción de auditorías tardías ha tendido a aumentar respecto del período anterior, alcanzando en 2010 el 56% de las auditorías requeridas. Esta cifra está, sin embargo, por debajo del promedio del Banco (62%). La proporción de auditorías calificadas con observaciones fue importante, aunque se redujo al final del período y se situó en 2010 (12%) por debajo del promedio del Banco (16%).
- 3.10 El *flujo de fondos financiero* ha sido positivo para el país, con excepción de 2010 que fue negativo porque hubo un prepagado extraordinario de deuda por US\$785,5

millones (véase el gráfico III. 2). Se ha tendido a repagar el total de las obligaciones financieras con el Banco con sus recursos, dentro de una tendencia de reducción de la cartera pública (véase el cuadro III. 2). En la administración del flujo regular de recursos para



financiar esas obligaciones, el país ha sido muy eficiente, basado en gran medida en la importancia que adquirió la cartera de PBP que le permitió ligar los pagos con los desembolsos anuales de estas operaciones. Los resultados financieros por intereses y otros cargos del endeudamiento acompañaron la tendencia de los volúmenes de negocios, por lo que se redujeron de US\$203 millones en 2007 a US\$165 millones en 2010.

- 3.11 El cuadro III.7 presenta indicadores en relación a la *eficiencia del modelo de negocios*. Se observa un aumento en la *carga de trabajo del personal del Banco en Perú* en el período (20%), como producto de un crecimiento de casi el 40% en CAN/CPE (véase el cuadro III.4) y el mantenimiento de esta carga de trabajo fuera de la Oficina de país. El aumento de *la carga de trabajo en CAN/CPE* era previsible en el contexto del Realineamiento de 2007. *Esa tendencia refleja la importancia que adquirió el acompañamiento técnico y las transferencias de conocimientos externos en el diseño y la ejecución de la cartera y también, la modalidad de trabajo más intensa de elaboración y supervisión de operaciones coordinadas desde el MEF.*
- 3.12 La evolución de las variables financieras del volumen de negocios, comparadas con las tendencias en volumen físico de los insumos y productos principales que las generan, permitió el cálculo de algunos *indicadores costo-beneficio del modelo de negocios* (véase el cuadro III.7). Los cálculos muestran que la mayor carga de trabajo del personal se combinó con menos desembolsos y aprobaciones del Banco. Una tendencia similar se observa en los mayores costos unitarios del personal y de las operaciones aprobadas.

IV. RESULTADOS ALCANZADOS

A. Perspectiva general

- 4.1 La evaluación se concentró en 2007-2011, pero reflejó la visión de largo plazo del trabajo del Banco. Por tanto, además de las operaciones del sector público y el sector privado aprobadas en el período (excluyendo CII, ya que se evalúa en otros productos de OVE), se consideraron todos los proyectos de la cartera activa al comienzo de 2007 y los que tuvieron alta ejecución en el período. Se incluyeron todos los aprobados, aun los recientemente concretados, al justificar todos la relevancia del Programa. Se tomó en cuenta la contribución de los productos

- intangibles a los resultados, así como la cartera en cola como anticipo del programa futuro.
- 4.2 La metodología de evaluación utilizó procedimientos confiables y rápidos para la comprensión de los resultados, contruidos a partir de la observación directa, entrevistas a informantes clave, encuestas estructuradas semi-cuantitativas, el análisis de los antecedentes documentarios disponibles y de las bases de datos nacionales e internacionales.
- 4.3 En la siguiente sección se informa sobre la evaluabilidad de las operaciones aprobadas en el período. En las subsecuentes, se resumen los principales resultados del Programa ordenados por desafío estratégico (véase el cuadro IV.1 y adjunto).
- B. Evaluabilidad de los proyectos⁴³**
- 4.4 A pesar del alto índice promedio de *evaluabilidad ex-ante*, los diseños de los préstamos presentaron debilidades para demostrar, con una métrica suficiente, los resultados de las intervenciones (véase el gráfico IV.1). Los indicadores de productos fueron suficientes para asesorar sobre su cumplimiento, aunque no se puede decir lo mismo respecto a los resultados de desarrollo.⁴⁴ La menor evaluabilidad ex-ante de los resultados se relaciona con diagnósticos previos incompletos. Por ejemplo, en 8 de las 10 series programáticas figuraban como compromisos en las matrices de políticas la realización de estudios y la construcción de sistemas de información sobre el problema que objetivaba la operación. Esto significa que no contaron con datos suficientes sobre las características específicas del problema y el modo en que impacta a la población involucrada al momento de la definición de los modelos de intervención. Así, no es posible saber quiénes o cuántos son los beneficiarios, dónde se producen los impactos o cuáles son esos beneficios. Un diagnóstico incompleto además le resta precisión al modelo de intervención de la operación. La *evaluabilidad ex-post* mostró un progreso del indicador con la ejecución de los proyectos. Las matrices de políticas de las operaciones se perfeccionaron por su adaptación a la realidad que justificó los desembolsos. Sin embargo, no se puede inferir si los cambios en la ejecución mejoraron los resultados o simplemente viabilizaron la ejecución de los proyectos. Sólo se puede afirmar que en la ejecución no se alteraron los objetivos originales, pero las actividades y los productos para lograrlos tuvieron importantes modificaciones (véase el cuadro II.6).
- 4.5 En cuanto a la *desagregación de los componentes de los índices de la evaluabilidad de los proyectos* (véase el gráfico IV.2), se observa que los indicadores tuvieron metas finales en un 85% de los casos y que un 22% no presentaron líneas de base. Además se previeron más metas finales que intermedias, lo que denota falta de planificación de actividades y productos, así como ausencias de caminos críticos. Las diferencias entre los guarismos desagregados de los índices de evaluabilidad ex-ante y ex-post indican la importancia de las alteraciones en las matrices de resultados de la ejecución.

C. Los resultados del Programa

4.6 En esta sección se resumen los resultados del Programa en base a los proyectos analizados⁴⁵, ordenados por los grandes desafíos del Programa (véase Anexo 2 y OVE, 2011).

Perú: Cartera de Préstamos analizada en el CPE (por unidades temáticas y millones US\$)

Número de Proyecto	Tipo	Nombre del Proyecto	Año	Monto actual aprobado	Monto cancelado	Monto desembolsado	Fecha terminación
Agua, Saneamiento y Recursos Hídricos							
PE0142	ESP	Programa Apoyo Desarrollo Sector Saneamiento II	2002	50.0	50.0	Cancelado	10-May-11
PE-L1001	PEF	FEP PE0142 Programa de Desarrollo del Sector Saneamiento II	2005	0.6	-0.2	0.5	30-Sep-11
PE-L1020	PDL	Apoyo al Programa Agua para Todos - Sedapal (PPRS)	2006	50.0	0.0	50.0	9-Jun-11
PE-L1024	PBP	Programa de Reformas de Recursos Hídricos I	2007	200.0	0.0	200.0	20-Dec-07
PE-L1025	PBP	Programa de Reforma del Sector Saneamiento I	2007	100.0	0.0	100.0	19-Jun-08
PE-L1040	PBP	Programa de Reformas de Recursos Hídricos II	2007	10.0	0.0	10.0	22-Sep-09
PE-L1050	PBP	Programa de Políticas de Recursos Hídricos III	2008	25.0	0.0	25.0	18-Dic-10
PE-L1052	PBP	Programa de Reformas del Sector Saneamiento II	2008	130.0	0.0	130.0	22-Dic-08
PE-L1057	PBP	Reforma del Sector de Saneamiento III	2008	20.0	0.0	20.0	23-Dic-09
PE-L1070	ESP	Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos	2009	10.0	0.0	0.4	17-Feb-15
PE-L1077	SEF	Apoyo a la Implementación del Programa de Reformas del Sector Saneamiento	2009	2.0	0.0	0.3	26-Jul-13
PE-L1091	PBP	Programa de Segunda Generación de Reformas del Sector Saneamiento I	2010	50.0	0.0	50.0	18-Mar-11
Transporte							
PE0187	ESP	Transporte Urbano Lima	2003	45.0	0.0	45.0	31-Dic-11
PE0236	ESP	Programa de caminos departamentales	2004	50.0	0.0	19.7	31-Dic-11
PE-L1003	SEF	Pasos de Frontera	2005	4.0	0.0	1.3	22-Feb-12
PE-L1006	CLP	Programa de Mejoramiento del Nivel de Transitableidad de la Red Vial Nacional	2006	100.0	0.0	60.3	21-Ago-12
PE-L1011	GOM	Transporte Rural Descentralizado (PTRD)	2006	50.0	0.0	40.6	16-Abr-12
PE-L1069	SWA	Programa Sectorial de Transporte Vial	2009	150.0	150.0	Cancelado	29-Dic-10
Apoyo a la Competitividad							
PE0234	ESP	Programa de Servicios de Apoyo a los Mercados Rurales	2004	13.4	-1.6	13.4	31-Dic-11
PE0203	ESP	Programa de Ciencia y Tecnología	2005	25.0	0.0	21.7	19-Jul-13
PE-L1023	CLP	Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria e Inocuidad Agro-Alimentaria	2007	25.0	0.0	11.2	6-Feb-14
PE-L1076	PBP	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad I	2009	50.0	0.0	50.0	8-Sep-10
PE-L1066	PBP	Programa de Competitividad Agraria I	2009	20.0	0.0	20.0	23-Oct-09
PE-L1088	SEF	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad	2010	5.0	0.0	0.6	20-Jul-13
PE-L1097	PBP	Programa de Competitividad Agraria II	2011	25.0	0.0	25.0	26-Jul-11
PE-L1068	ESP	Programa de Innovación para la Competitividad	2011	35.0			Pipeline
Sectores Sociales							
PE-0218	PFM	Apoyo al Sector Habitacional Fase I	2004	60.0	0.0	55.9	30-Abr-12
PE0247	PBL	Reforma de Programas de Superación de la Pobreza y Desarrollo del Capital Humano	2004	300.0	0.0	300.0	15-Oct-07
PE0241	ESP	Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes	2004	16.8	0.0	16.8	11-Jan-11
PE-L1005	PFM	Segunda Fase Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud -PARSalud II	2005	15.0	0.0	3.3	16-Nov-14
PE-L1072	PBP	Programa de Reformas de los Sectores Sociales I	2009	50.0	0.0	50.0	29-Dic-09
PE-L1078	PBP	Programa de Reformas de los Sectores Sociales II	2009	100.0	0.0	100.0	18-Dic-10
PE-L1100	TCR	Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales	2010	6.0	0.0	0.1	02-Dic-13
Gestión Pública							
PE0217	ESP	Modernización del Estado y Descentralización	2003	24.0	-4.0	24.0	30-Sep-11
PE0223	ESP	Modernización y Fortalecimiento Administración Tributaria	2004	3.6	-5.2	3.3	31-Dic-11
PE-L1002	ESP	Moderniz Contraloría Gal de la Rep y Descon del Sistema Nacional de Control	2005	12.0	0.0	7.5	30-Jun-12
PE-L1012	PBP	Mejora de la Calidad del Gasto I	2006	200.0	0.0	200.0	27-Dic-05
PE-L1013	SEF	Facilidad Sectorial para la Mejora de la Calidad de la Gestión y Gasto Público	2006	3.8	-1.2	2.8	31-Dic-11
PE-L1017	PBP	Mejora de la Calidad del Gasto II	2006	200.0	0.0	200.0	29-Dic-06
PE-L1027	PBP	Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público III	2007	75.0	0.0	75.0	12-Nov-08
PE-L1028	PEF	PEF-PE-L1031 Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia	2007	1.2	0.0	1.0	30-Ago-11
PE-L1087	ESP	Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública	2010	20.0	0.0	0.5	02-Dic-15
PE-L1031	ESP	Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia	2011	26.0	0.0	0.0	N/A
Paquete Verde							
PE-L1055	PBP	Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible II	2008	150.0	0.0	150.0	02-Dic-09
PE-L1061	PBP	Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible I	2008	25.0	0.0	25.0	15-Dic-10
PE-L1080	PBP	Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático	2009	25.0	0.0	25.0	17-Dic-10
PE-L1086	PBP	Programa de Reducción de Vulnerabilidad ante Desastres I	2010	25.0	0.0	25.0	13-Nov-10
PE-L1104	PBP	Programa de Reducción de Vulnerabilidad ante Desastres II	2011	25.0	0.0	25.0	21-Oct-11
Cartera Privada							
PE-L1019	PST	Banco Internacional del Perú - Interbank TFFP	2006	30.0	-	-	13-Dic-12
PE-L1016	PSI	Proyecto Peru LNG	2007	400.0	0.0	400.0	16-Nov-10
PE-L1022	PSG	Mecanismo de Garantía para Banco Continental	2007	100.0	-	-	17-Oct-10
PE-L1029	PST	Banco Interamericano de Finanzas - TFFP	2007	10.0	-	-	30-Dic-12
PE-L1042	PST	Banco Continental BBVA - TFFP	2007	15.0	-	-	N/A
PE-L1065	PSI	Programa de Financiamiento para Banco Continental	2008	45.0	0.0	40.0	21-Dic-12
PE-L1073	PSI	Mibanco - Crecer mi Negocio	2009	10.0	0.0	10.0	06-Ago-10

Cartera MIF en el período (Ver Cuadro IV.1 Anexo de Gráficos y Estadísticas)

Fuente: Elaboración propia en base a información de IDB Enterprise Data Warehouse

Préstamos aprobados durante la ejecución del Programa 2007-2011

4.7 El grueso de la cartera ejecutada en el período tuvo que ver con reformas institucionales de la **gestión pública** y temas nuevos de políticas públicas, como los programáticos vinculados al denominado “Paquete Verde” (cambio climático,

prevención de desastres y matriz energética sostenible). Con el MEF se destaca la *modernización de los macro-sistemas de administración financiera y el control del gasto público*, que asiste al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el sistema de las compras estatales, el tratamiento de los pasivos en los contratos de asociaciones público-privadas y la descentralización de la inversión pública. Los resultados indican que aumentó la eficiencia y la cobertura de la administración financiera, pero no hay indicadores que revelen la mejora en la eficiencia y la calidad del gasto público. Se impulsó el presupuesto por resultados, pero no se superaron las limitaciones prácticas para concretarlo. La continuidad del trabajo en esta área fue una virtud, que se evidencia en la operación reciente con el SIAF, la cual privilegia la calidad del gasto cambiando la lógica de la función del presupuesto público.⁴⁶ La contribución esperada para ordenar *la descentralización* de competencias y reducir sus inequidades no fue relevante. A través del SNIP descentralizado, se apoyó la autonomía de la inversión sub-nacional acrecida, pero los resultados en rentabilidad social no fueron óptimos. En el *apoyo a la CGR*, después de seis años de ejecución, aún no se han tenido respuestas para mejorar el control del manejo de recursos públicos por problemas de gobernabilidad de la institución, que alteraron los planes de trabajo del proyecto. El fortalecimiento *del sistema judicial* fue similar: el tema no dejó de ser prioritario, pero tras seis años recién se aprobó la operación, indicando la dificultad para consensuar la gobernabilidad del conjunto.

- 4.8 La contribución a los temas nuevos de los proyectos del *Paquete Verde* fue importante para reducir el riesgo de la continuidad de las políticas. La transferencia de conocimientos de punta del Banco promovió el diálogo y el tratamiento técnico por sectores. No obstante, se enfrentan vulnerabilidades por acometer proyectos muy comprensivos con bajas capacidades de las entidades nacionales para implementarlos.
- 4.9 En **Competitividad y diversificación productiva**, la intervención del Banco es de larga data. La EPP 2007-2011 preveía apoyar la creación de un clima de negocios amigable con la apertura comercial liderada por los TLC y reducir la precariedad de la organización institucional de los temas y los actores de la *competitividad*. Los PBP contribuyeron a mejorar el entorno competitivo y a cumplir con los requerimientos del TLC con Estados Unidos⁴⁷. En el Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad (PMPC) reciente se sigue apoyando la mejora del entorno de negocios, pero se prioriza la creación de la institucionalidad de la política de competitividad en torno al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y la diversificación económica. La experiencia y la institucionalidad del apoyo tradicional del Banco a la inversión en investigación e innovación en *Ciencia y Tecnología* (Fincyt) convergen hacia esa concepción de competitividad. La operación de inversión en este rubro en cartera prevé complementar ese acompañamiento. Se considera importante tener marcos legales e institucionales para el desarrollo del área, pero se destacó la limitación de no contar con *capacidades de gestión adecuadas para implementar las actividades de reformas y medir sus impactos en los beneficiarios finales*. Los desafíos pendientes son consensuar una organización con competencias

- integradas, involucrando al sector privado. La instalación de capacidades de seguimiento y evaluación no están enfatizadas en los compromisos de los PBP.
- 4.10 Los proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en competitividad agraria (Senasa, Prosaamer), a pesar de ejecutarse en dimensiones disímiles, tuvieron lecciones útiles para el diseño de los PBP. Las iniciativas presentaron resultados tangibles en línea con los diseños y la institucionalidad que se apoyó se considera adecuada para implantar políticas de largo plazo.
- 4.11 Los préstamos de inversión en *transportes viales*, aprobados en la programación anterior, evidencian contribuciones con impacto para inventariar la red de carreteras y caminos, que fue fundamental para la planificación de las acciones del país. Se contribuyó a mejorar los estándares de las vías principales mediante inversiones pequeñas y un sistema de geo-referencia de las obras, importante para descentralizar su ejecución a nivel departamental y vecinal. Se fortalecieron las herramientas de gestión del Ministerio del Transporte y Comunicaciones (MTC), que ha apropiado y potenciado su uso, lo que permitió al país ejecutar un presupuesto mayor, que mejore la contribución a la competitividad. El contexto de trabajo en este sector requiere adaptarse *a un nuevo paradigma*. La demanda actual se asocia con conocimientos en innovaciones, menos dinero y un contexto de actuación muy competitivo, que reducen los espacios tradicionales de trabajo. El BID enfrenta limitaciones, ya que no es un proveedor de tecnología y conocimiento de punta, sino que transmite lo que aprende haciendo y lo que se hace en otro lado. En *grandes concesiones* y *APP*, el Banco no se involucró, a excepción de la única operación aprobada en el período (SWAP) para cofinanciar el compromiso del MEF con IIRSA Sur, el cual se canceló. Estas operaciones responden a una lógica de decisiones políticas y pasivos contingentes, en proyectos con insuficiencias técnicas y ambientales, que retrajeron su participación. Se apoyó exitosamente el surgimiento de primer *sistema de transporte masivo de Lima* y se privilegió el efecto de largo plazo que tendría la demostración del sistema funcionando, pero esto condujo a que la calidad del acompañamiento técnico y las aplicaciones técnicas no fueran óptimas. La concreción del Metropolitano abre una trayectoria nueva a la expansión de la cartera en una problemática clave. Este desafío subsiste con recursos y conocimientos insuficientes, ausencia de una visión de ciudad y una gobernabilidad que no logra consensuar una solución al transporte masivo.
- 4.12 En **pobreza e inclusión social** se destaca *la continuidad de la contribución del Banco* para mejorar el acceso a los servicios básicos y afianzar el sistema de protección social. El país no contó con el soporte de un sistema de planificación que definiera caminos críticos, priorizara acciones y estableciera metas de resultados sobre la base de políticas sociales. Esto tendió a atomizar inorgánicamente las iniciativas en desarrollo social, reduciendo las sinergias de los resultados. Las acciones del BID fueron un reflejo de este hecho, ya que se ejecutaron operaciones que no se complementaron y dieron la impresión de que “todo era igualmente importante”. Más allá de la continuidad de determinados programas, no se logró una visión de conjunto. El MEF ejerció un rol protagónico y atribuyó al Banco un gran número de contenidos de los proyectos,

sobredimensionados en resultados y poco evaluables. Los múltiples componentes fueron parches al problema de la eficiencia y la equidad de la focalización del gasto social. Como resultado fundamental se buscó la eficacia de las iniciativas a través del apoyo de un mecanismo único para controlar la *efectividad de la focalización del gasto en los hogares carenciados (Sisfoh)*. Se comenzó en 2004 y aún no se finalizó la actualización de los padrones de beneficiarios ni la estandarización de los criterios de selección de cada programa social, tal vez como consecuencia de que las intervenciones se manejaron principalmente desde el nivel nacional y no a través de los actores subnacionales que tenían la responsabilidad de ejecutar gran parte de las acciones. Como resultado no se ha complementado con un enfoque integrado de las políticas sociales, que incluya el objetivo de la descentralización en la provisión de servicios básicos. Tampoco existen aún bases de datos unificadas de los beneficiarios. Esas carencias se complementaron con capacidades institucionales débiles para implementar los compromisos de los proyectos. Se han logrado resultados puntuales importantes, la mayoría con sustentabilidad financiera: el programa de oportunidades laborales Pro-Joven; el apoyo a la Ley de Carrera Pública Magisterial, que promueve la evaluación de los docentes; el aumento de la cobertura del SIS; el apoyo al diseño y la implantación de Juntos y Construyendo Perú; la evaluación de ley de Micro y Pequeña Empresa (MYPE) y la creación de un sistema de información laboral para reducir la informalidad y fortalecer las políticas laborales. Se destaca la reciente aprobación de la obligatoriedad de estar en el Sisfoh para recibir presupuesto.

- 4.13 Los proyectos de *agua y saneamiento y recursos hídricos* han sido tradicionales en los programas del Banco. La resolución de esos problemas son clave para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en Perú el déficit de inversiones en estos sectores sigue siendo significativo, porque continúan existiendo brechas de desigualdad importantes en el acceso de calidad a estos servicios. Las intervenciones no financiaron inversiones, se concentraron en *reformas de política y en la generación de capacidades institucionales de los organismos públicos rectores involucrados*. Entre ellas se destacan la mejora de la información para la gestión, la modernización de los marcos normativos y reguladores, y el logro de una institucionalidad más autónoma para gerenciar el recurso del agua, tratando de promover su descentralización. Se aportaron conocimientos relevantes para los diseños y cooperación técnica para el cumplimiento de los compromisos de las reformas. La realidad evidencia que las acciones de los sectores no responden a una agenda estratégica y que están desviadas por procesos políticos de corto plazo. Los organismos rectores no se organizan por áreas de diagnóstico y existe poco personal calificado para fundar una gestión descentralizada sobre bases técnicas. La respuesta de la organización del Banco en estas áreas fue eficiente. Integró sus divisiones detrás del tema agua, lo que permitió potenciar el tratamiento coordinado de los temas.
- 4.14 No se concretó el resultado de *ampliar la cartera no soberana* para mitigar la menor demanda esperada de recursos del sector público. Los recursos fueron ocupados por los préstamos programáticos y por la compensación de los impactos de la crisis financiera de 2009. También contribuyó la decisión de aletargar estas

operaciones en el contexto de las incertidumbres por la crisis. La principal operación fue Perú LNG para exportar gas líquido, que se benefició de las lecciones de Camisea. La ejecución fue eficiente, la supervisión transmitió confianza a los diversos actores, y ahora la planta presenta altos estándares técnicos y ambientales. En la EPP, la cartera no soberana y el Fomin no formaron parte activa del ejercicio. Sus operaciones surgieron como reacción a una demanda específica, articulada con algún ejecutor. A pesar de esto, los resultados de la cartera demuestran una adecuada correlación con los desafíos del Programa.

V. CONCLUSIONES

- 5.1 Los desafíos de desarrollo que justificaron la EPP 2007-2011 siguen siendo los grandes problemas de Perú. Continúan vigentes las dificultades para asociar el crecimiento sostenido y el resultado fiscal consolidado con la reducción de las desigualdades de oportunidades de una amplia proporción de la población. Las vulnerabilidades a los shocks externos y la baja diversificación de la economía, siguen generando incertidumbres para el desarrollo del país. Estos riesgos han sido anticipados por el gobierno con la utilización de instrumentos contracíclicos, lo que ha dado credibilidad a la política financiera y fiscal del país. La combinación de esos aspectos con un sector público muy centralizado e institucionalmente débil, dificulta progresar en la calidad del gasto y en el achicamiento de las brechas de desigualdad. Todo ello se completa con la disparidad del sistema político, sin agendas estratégicas basadas en diagnósticos compartidos, que contrasta con la relativa consolidación y el blindaje de la política económica.
- 5.2 La relación estratégica en el período se caracterizó por un país que privilegió el rol del Banco para mitigar las fallas institucionales, tanto en la definición como en la implantación de políticas públicas. Esto disminuyó los riesgos de reversibilidad de las reformas y la existencia de múltiples ejecutores. Los PBP justificaron gran parte de la cartera, a pesar de que la liquidez dejó de ser un problema, con lo que perdió importancia el financiamiento de la inversión. En la medida en que se hizo menos importante el endeudamiento externo, declinó el volumen de negocios con el Banco, aunque no el número de operaciones. La transferencia de conocimientos y la cooperación técnica, así como su pericia en el acompañamiento de operaciones amplias y complejas, se transformó en un importante valor agregado del Banco. Los préstamos se hicieron en menos sectores (sobre todo INE) que los programados originalmente, mientras que se proveyeron productos no financieros en casi todas las divisiones del Banco. La relevancia de la EPP fue reducida, adquiriendo importancia la aparición de necesidades nuevas y complejas no programadas y una trayectoria declinante de las necesidades financieras del MEF.
- 5.3 El Banco sigue enfrentando desafíos en su modelo de negocios para mejorar la articulación de las acciones y los recursos de la estrategia con logros específicos en el desenvolvimiento del país. Entre ellos, por su relevancia para Perú, se destaca la debilidad de la articulación de los productos no financieros con los financieros, que no formaron parte de la dotación de recursos y de los resultados del Programa. Es preciso administrar los PNF como productos específicos, no

solamente vinculados al crédito. En ese sentido, es difícil seguir justificando el financiamiento de productos intangibles y la transferencia de conocimientos con recursos no reembolsables, en un país que reduce sus saldos disponibles con el Banco.

- 5.4 La evaluación destacó algunos desbalances en la trayectoria de la ejecución del Programa. La preferencia del país por reformas de política en un contexto donde no existieron problemas de financiamiento, contrasta con el bajo desempeño de la gestión pública para ejecutar el gasto e implantar las transformaciones institucionales que requieren fortalecimiento institucional y optimización de inversiones. Esa modalidad de trabajo no redujo el importante sesgo principal-agente en la implantación de políticas públicas, que sigue siendo un desafío para el país. La gran dispersión de temas implicó la focalización en áreas en las que el Banco no tenía una gran trayectoria (por ejemplo Paquete Verde o Competitividad), lo que exigió un mayor esfuerzo de sus equipos técnicos. Los desplazamientos de recursos entre la cartera pública y privada, por no contar con instrumentos adecuados, fue otro factor que redujo la relevancia de los resultados. Ello se combinó con limitaciones para desarrollar una estrategia de financiamiento para el sector privado, más focalizada en innovación, diversificación productiva y formalidad, y en desarrollar modalidades financieras en moneda nacional. Las tendencias anteriores se manifestaron en una trayectoria creciente en los costos de trabajar con el país que contrasta con la reducción del volumen de desembolsos y aprobaciones. La ausencia generalizada de sistemas nacionales que evidencien la efectividad de la implantación de las intervenciones del Banco, hace más importante los desbalances señalados.
- 5.5 El impacto del ejercicio programático del Banco con Perú se podría potenciar con las siguientes *recomendaciones*:
1. Incorporar como productos del Programa al conocimiento y la cooperación técnica, autónomos e integrados con préstamos, asegurando la dotación de recursos para financiarlos.
 2. Acelerar el cambio de la composición público-privada de la cartera, elevando la importancia y el efecto catalítico de la no soberana en la diversificación de la economía, la articulación de emprendimientos empresariales y las asociaciones público-privadas (APP).
 3. Buscar un mayor equilibrio en la cartera soberana, entre las modalidades de financiamiento de inversión y de reformas de política, promoviendo: i. la recuperación de los costos de productos intangibles no vinculantes con el crédito⁴⁸; ii. la utilización de instrumentos de inversión menos transaccionales y basados en resultados (enfoque SWAp); y, iii. la reducción de la importancia relativa de los PBP, mejorando la focalización de las matrices de políticas en las restricciones activas del problema y en la evaluación de resultados.
 4. Impulsar que las transformaciones en los sistemas de monitoreo y evaluación del Banco supongan progresos equivalentes en los sistemas y capacidades de ejecución nacionales.

5. Concentrar en menos temas la atribución del Programa, focalizándola en el crecimiento sostenible y la reducción de las inequidades, que son áreas de excelencia del Banco.⁴⁹
- 5.6 A nivel del Banco, se propone impulsar la creación de un instrumento financiero apropiado para enfrentar los impactos de eventuales ausencias de crecimiento originadas por vulnerabilidades externas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abusada, Roberto y Cusato, Antonio. 2007. Crecimiento e instituciones en Perú: 1970-2006. Lima, Instituto Peruano de Economía, mimeo.
- Aucahuasi Dongo, Nancy. 2003. Trabajando en la carretera: Participación de mujeres rurales en las Microempresas de Mantenimiento Vial. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, mimeo. Disponible en: http://www.proviasdes.gob.pe/Genero/Publicaciones/Monografia_PARTICIPACION_MUJERES_RURALES_MEMVR.pdf. Fecha de acceso: 27/10/2011.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), *Reporte de Inflación. Septiembre de 2010*, Lima, BCRP, 2010. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html>. Fecha de acceso: 26/10/2011.
- Carranza, Luis. 2010. “La agenda prioritaria de la competitividad”, Conferencia Magistral presentada en CADE 2010.
- Díaz, Juan José y Juana Kuramoto. *Políticas de ciencia, tecnología e innovación*. Lima, GRADE-CIES, 2011. Disponible en: <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/>. Fecha de acceso: 26/10/2011.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce. 2001. *Estimando el beneficio de los caminos rurales*. Lima, GRADE. Disponible en: <http://cies.org.pe/investigaciones/otros/caminos-rurales>. Fecha de acceso: 27/10/2011.
- GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). 2007. Elaboración de la evaluación de impacto económico, social, institucional y ambiental del programa Caminos Rurales. Lima, GRADE, mimeo. Disponible en: http://www.proviasdes.gob.pe/Publicaciones/EVALU_ECO_2006.pdf. Fecha de acceso: 27/10/2011.
- Jaramillo, C. Felipe y Carlos Silva Jáuregui (eds.). 2011. *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*. Washington DC, Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Peru_en_el_Umbral_de_una_nueva_era_version_final.pdf. Fecha de acceso: 26/10/2011.
- Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra, *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*, Documento de Investigación 59. Lima, Grade, 2011. Disponible en: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/ddt/ddt59.pdf>. Fecha de acceso: 26/10/2011.
- López Calva, Luis F. y Nora Lusting (eds.). 2010. *Declining Inequality in Latin America: A decade of progress?*. Washington DC, Brooking Institution Press-UNDP.

- OCDE. 2011. OCDE Review of Peru's Innovation Policy. Overall assessment and recommendations, París, OCDE, mimeo.
- OVE. 2011. Evaluación del Programa de País (CPE): Perú, Período 2007-2011; Análisis Detallado de los Proyectos. Washington DC, BID, junio de 2011, mimeo.
Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36581578>
- OVE. 2007. Labor Productivity in Perú: 1997-2007. Washington DC, BID, 2011, mimeo.

Notas finales

¹ En 2001-2005 creció al 4,2% y en 2006-2010 se aceleró al 7,2%.

² Este desempeño ha sido reconocido internacionalmente, al punto que se obtuvo el “grado de inversión” por parte de las principales calificadoras de riesgo.

³ Porcentaje de población con un gasto per-cápita inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

⁴ Porcentaje de la población con un gasto per-cápita inferior al costo de una canasta básica de consumo.

⁵ En 2001-2010, mientras el volumen de las primeras creció al 9,7% acumulativo anual, las segundas, al 5%.

⁶ La tasa de actividad pasó de un 68% en 2001 a un 71% en 2010, y el desempleo abierto cayó de un 5,3% en 2004 a un 4,5% en 2010.

⁷ Ocupa el puesto 78 entre 139 naciones, comparado con puesto el 73 entre 133 en el año precedente.

⁸ Con relación al índice de innovación Brasil se ubica en el puesto 42, Chile, Colombia y Argentina en los puestos 43, 65 y 73, respectivamente.

⁹ Datos de INEI y el BCRP.

¹⁰ Los factores principales que explican este progreso son demográficos (disminución del número de adultos por hogar); también lo favoreció la importancia de los ingresos no laborales (transferencias a los más pobres facilitada por el crecimiento de recursos, sobre todo por los programas de alimentación, salud y acceso a infraestructura básica) y el aumento de los ingresos por trabajador en un contexto de mayor demanda de trabajo y menor desempleo.

¹¹ El Gini en Lima fue de 0,39 en 2001 y de 0,32 en 2010; en Costa Rural, de 0,29 en 2001 y de 0,28 en 2010; en Selva Rural, de 0,32 en 2001 y de 0,31 en 2010; y en Costa Urbana sin Lima, de 0,33 en 2001 y de 0,31 en 2010.

¹² El gasto directamente vinculado a la red de protección social (gasto público previsual) fue de 3,6% del PIB en 2005 y bajó a 2,6% en 2009. A pesar del avance, sigue estando por debajo de países con niveles similares de producto per-cápita.

¹³ Principalmente el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

¹⁴ Estas debilidades institucionales son destacadas por todos los proyectos del Banco en el área de Pobreza e Inclusión Social. La ineficiencia y la ineficacia del gasto social se deben a que los programas emplean diferentes técnicas de asignación de recursos y, además, se basan en varios casos en niveles de población proyectados con base a un censo realizado en 1993 y en el presupuesto histórico.

¹⁵ A pesar de que existieron progresos en la formalización del empleo y en la proporción de trabajadores con contrato, estos no han sido suficientes. Las rigideces salariales y la desprotección de beneficios sociales siguen reflejando insuficiencias en la regulación laboral, que se aplica a una pequeña parte de la PEA (17%), y una falta de incentivos para enfrentar las fallas de mercado. La PEA ocupada con sistema de pensiones es menor al 30%.

¹⁶ Si bien la tasa de migración interna se redujo, el problema sigue siendo importante (véase el cuadro I.1).

¹⁷ Algo más de un 40% del servicio público peruano está integrado por funcionarios en el régimen tradicional (Decreto 276), que tienen estabilidad y derechos laborales, ingresos bajos y bajísima productividad; un 33% se encuentra en el sistema de derecho privado (Decreto 728); un 15% en el régimen de Contratos Administrativos de Servicios (CAS) que no tienen estabilidad, duran 3 meses, con derecho a vacaciones luego que se renuevan cuatro veces y pagado por partidas de gastos no personales; y un 1% en el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) para complementar los ingresos, que no tiene beneficios laborales y que reciben los funcionarios públicos temporales (por ejemplo, ministros y viceministros), que normalmente se complementan con el CAFAE. Sincerar esta situación del servicio civil está en la raíz del problema de la calidad de la función pública, pero tiene un gran impacto fiscal (véase el cuadro II.1).

¹⁸ Mientras que existen municipalidades que reciben, en concepto de canon, sobre-canon, regalías, renta de aduanas y participaciones, el equivalente a más de S/. 55 mil per-cápita (datos de 2007), otras 162 municipalidades reciben menos de un sol por persona por tal concepto. En el mismo sentido, en 2007 y 2008, el 1% de los gobiernos locales (18 municipalidades) captó aproximadamente un tercio del total repartido a todos estos gobiernos por el concepto antes mencionado, cifra que supera los dos tercios cuando se considera al 10% de los municipios. Lo que no es canon en los ingresos subnacionales se destina a funcionamiento y los municipios sólo administran los tributos, no tienen política tributaria propia.

¹⁹ Según una encuesta de Ipsos-Apoyo en 2009, al preguntar sobre el principal problema que enfrenta el Estado y que impide el desarrollo, un 56% de los encuestados a nivel nacional expresó que era “la corrupción de funcionarios y autoridades”, por encima del 55% manifestado en 2008 y el 49% de 2006. En segundo lugar en esa encuesta se ubicó “la falta de eficiencia de funcionarios y autoridades” con un 22%.

²⁰ Para fomentar la competitividad y la diversificación productiva, el Banco apoyaría con (i) mayor inversión en infraestructura (carreteras, puertos, logística), especialmente agua potable y saneamiento, (ii) acceso a capital, en particular financiamiento directo al sector privado, y (iii) apoyo a sectores productivos, con énfasis en el desarrollo sostenible de hidrocarburos y otras industrias extractivas. Las acciones para promover el desarrollo social y la inclusión se orientarían a (i) garantizar un mayor acceso a los servicios básicos, (ii) promover oportunidades de empleo formal, y (iii) afianzar el sistema de protección social. En el área de gestión pública, el programa proponía enfatizar (i) la

descentralización de la provisión de los servicios, (ii) una mayor calidad del gasto público, y (iii) el fortalecimiento del sistema judicial.

²¹ Este tema fue objeto de una recomendación específica en el CPE anterior, de “que la próxima estrategia de país posea un sistema de indicadores de resultado adecuado, con sus metas y líneas de base que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la estrategia”. La administración había respondido que “dependerá de la prioridad que tenga este tipo de enfoque en el contexto de la programación”, indicando que “bajo la visión de esta estrategia son los proyectos individuales los que deberían abordar los temas de los indicadores, su relevancia y atribución”.

²² La crisis financiera de 2008-2009 se manifestó en aumentos coyunturales en los montos de las operaciones programadas con el sector público y se agregaron nuevos temas. Al final del período se requirieron menores montos en los proyectos, se continuó con la declinación de la cartera de inversiones y se disminuyó el desplazamiento de recursos de la ventanilla privada. La rápida recuperación de la liquidez y las reservas, así como la apreciación de la moneda local, hicieron que las operaciones se aprobaran con un menor valor unitario (véase el cuadro II.5).

²³ El Programa es considerado relevante si sus objetivos y propósitos estratégicos son consistentes con los desafíos de desarrollo del país y si los medios que se previó movilizar para alcanzarlos se aprobaron dentro de esos contenidos. La relevancia es una condición necesaria, pero no es suficiente para comprobar los resultados. La condición de suficiencia es que los proyectos en que se concreta el Programa estén alineados con las metas que busca. El análisis de la evaluabilidad de la EPP no previó metas.

²⁴ El índice de anticipación se calcula, en montos y número de proyectos, como el cociente entre los proyectos programados aprobados y los proyectos aprobados (programados y no programados).

²⁵ El índice de improvisación se calcula, en montos y número de proyectos, como el cociente entre los proyectos aprobados no programados y los aprobados (programados y no programados).

²⁶ Cabe aclarar aquí que los montos de las operaciones programáticas no se definen por los costos de las reformas que apoyan, sino por los requerimientos de los compromisos del endeudamiento y los eventuales requerimientos contracíclicos.

²⁷ Los PBP justificaron el 76% del número de préstamos aprobados por el Banco en 2007-2011. Si se adicionan tres préstamos de inversión que apoyan desarrollos específicos de las series programáticas (PE-L1057, PE-L1068 y PE-L1087), ese total se eleva a 88%.

²⁸ La reforma el Estado se daba creando islas de calidad en sectores con el apoyo de los OMD y expertos, y creando puentes que articulen a los responsables directos de las reformas entre sí y con la agenda presupuestaria y fiscal manejada por el MEF. La relación con los OMD mitigó la falta de conocimientos y trajo experiencias; con la cooperación se trataron de reducir las desigualdades en las capacidades institucionales de los sectores para cumplir con los compromisos que se les establecía. Las instituciones rectoras sectoriales del sector público normalmente adolecían de recursos humanos con capacidades técnicas adecuadas y remuneraciones competitivas, y no funcionaban dentro de estructuras organizacionales modernas y formales.

²⁹ En el cuadro II.6 se observa que, en 9 de las 10 series programáticas, los compromisos de la matriz de políticas preveían definir el plan de acción de la reforma sectorial. En el mismo número de casos (9 de 10 series programáticas), esos planes proponían leyes, regulaciones y reformas institucionales, que eran los resultados del plan de acción. El Banco proveía conocimiento desde el diálogo previo a la aprobación de las intervenciones hasta el acompañamiento técnico de la implementación de las operaciones.

³⁰ En las operaciones que se pudo calcular el impacto de los compromisos alterados por la ejecución, sin que modificaran los objetivos de desarrollo, se encontró que, salvo una operación que tuvo un indicador de flexibilidad de 25% del total (calidad del gasto), las restantes series programáticas tuvieron alteraciones en sus compromisos largamente superiores al 40% (máximo 63%).

³¹ En 9 de las 10 series programáticas se encontró una amplia variedad de compromisos fiscales para incluir a los descentralizados: incentivos en la forma de transferencias y asistencia técnica por participar en la implantación de productos de las reformas (véase el cuadro II.6).

³² Los montos de los PBP y los co-financiamientos con otras agencias se iban adecuando con la expansión de los espacios fiscales, determinada por la disminución y reestructuración de la deuda pública, el crecimiento de los recursos genuinos y su incorporación en los presupuestos sectoriales para financiar los costos de las reformas que se apoyaban.

³³ Los porcentajes incluyen las NRTC (IDB), las NRTC (“Under Administration”) y los Pequeños Proyectos.

³⁴ Se excluyó del cálculo al “Investment Grant” PE-X1004 Programa de Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento.

³⁵ En 2010 y 2011 se cancelaron los préstamos PE0142 y PE-L1069 por US\$50 y US\$150 millones respectivamente.

³⁶ Del cuadro III.1 se observa que, de un total de 51 préstamos de inversión (públicos y privados incluido garantías), 5 PBL/PBP y 50 cooperaciones no reembolsables aprobadas en 2002-2006, se pasó respectivamente a 21 préstamos de inversión, 16 PBP y 75 cooperaciones no reembolsables en 2007/11.

³⁷ Quince de las 19 divisiones sectoriales³⁷ del Banco (sin incluir OMJ, Fomin y CAN/CPE) tuvieron algún proyecto con el país en 2007-2011. De esas 15, 14 tuvieron cooperaciones no reembolsables, que pasaron de un total de 29 en el periodo anterior a 70. Solamente en 9 divisiones se aprobaron préstamos, en menor cantidad y montos que en 2002-2006. Respecto a los departamentos, hubo una clara pérdida de importancia de SCL e ICF, mientras que se

incrementaron en INE (que aprobó 20 de los 29 préstamos con garantía soberana) y, dentro de éste, predominó una sola división (WSA con 11 préstamos, seguido de RND con 5).

³⁸ Esta variable es un indicador del impacto del cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso, que depende mayoritariamente de los tiempos nacionales. Su dimensión es especialmente importante en los proyectos de inversión, ya que en los PBL/PBP las condiciones del primer desembolso están cumplidas al momento de la aprobación.

³⁹ Lo que es característico de Perú es que si un préstamo se aprueba en el segundo semestre, entra recién a ejecutarse en el presupuesto del año siguiente. El decreto supremo que autoriza su firma es lo que permite su presupuestación. Los controles previos de viabilidad de las inversiones por parte del SNIP establecen altos costos transaccionales. Trabajando con PBP se evita todo esto.

⁴⁰ Esta flexibilidad es una de las ventajas por las cuales el país prefiere los PBP, pero no es la única ni la más importante. El PBP fue funcional por su naturaleza a los temas que atendió, las reformas; además, por la flexibilidad de ajustar los montos de las operaciones a las obligaciones variables de los préstamos y, por último, por no requerir endeudamiento para financiar inversiones.

⁴¹ Ello retrasa la consecución de los beneficios, reduciendo su valor presente neto. Los mayores tiempos reflejan la menor necesidad de recursos financieros del presupuesto nacional. Limitaciones adicionales son el impacto de las restricciones coyunturales al gasto y la pérdida de poder adquisitivo de las operaciones por la valorización cambiaria.

⁴² Para esta variable se utilizaron dos indicadores: el primero indica la proporción del número de proyectos que presentan desembolsos por debajo de las metas esperadas en cada año para la cartera vigente (incidencia de la cartera sub-desembolsada) y el segundo indica el promedio de los desvíos en los desembolsos de cada proyecto respecto de los desembolsos esperados por el mismo (grado de sub-desembolso promedio de los proyectos).

⁴³ La evaluabilidad de las operaciones aprobadas se cuantifica a través de un indicador sintético que informa en qué medida los diseños de los documentos de proyectos permiten beneficiarse con la evaluación (evaluabilidad ex – ante). Ese resultado se compara con un análisis similar pero basado en la información provista en los PCR o, en su defecto, en el último PPMR si aún la ejecución no se finalizó (evaluabilidad ex – post). Este último indicador permite comprobar si durante la ejecución se mejoró la evaluabilidad de los diseños y se siguieron los progresos en la consecución de los resultados por parte del Banco.

⁴⁴ De los 22 proyectos analizados en la evaluabilidad, 15 fueron PBP y 1 PDL. Este tipo de proyectos enfatiza los compromisos de los desembolsos como productos o acciones específicas.

⁴⁵ Al momento de la evaluación (marzo de 2011), se revisaron 50 proyectos (excluidos Fomin y PPF), 19 aprobados en 2002-2006, pero con importante ejecución en 2007-2011. De ese total, 38 proyectos estaban terminados o casi completamente desembolsados al momento de la evaluación. Del conjunto analizado, 19 fueron PBL/PBP (1 PBL), 20 PI, 4 cooperaciones técnicas reembolsables y 7 NSG (4 GUA). De los 33 préstamos aprobados de 2007-Set 2011, 19 fueron PBP, sólo 4 préstamos de inversión (1 cancelado), 3 cooperaciones técnicas reembolsables y 6 NSG.

⁴⁶ El enfoque actual que se plantea para el SIAF (SIAF II) aprovecha la continuidad de las experiencias y de los conocimientos adquiridos para privilegiar un enfoque lógico que se define en función de la transformación del gasto público en el proceso presupuestario: en la programación, en la ejecución y en la contabilidad y la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria. Se planea partir de la identificación de los programas nacionales para los cuales se establecerán los costos de las actividades y de las obras para producirlos, finalizando con la asignación presupuestaria sectorial que se requiere para financiarlas, incorporando un enfoque de mediano plazo en el gasto público. Se pretende introducir la visión transversal en el gasto organizado en programas (que puede ser institucional, de varias instituciones o de diferentes niveles de gobierno), mediante la distinción de los gastos que no terminan en productos (como los pagos de deuda y las transferencias). Con respecto al SNIP, los proyectos de inversión pública serán parte de los programas presupuestarios e ingresarán como actividades y obras de un determinado producto y como parte de los resultados intermedios (propósitos), que reflejan la intención del motivo por el cual se hacen los proyectos.

⁴⁷ En particular se destaca la contribución de las cooperaciones técnicas no vinculadas a proyectos y ejecutadas por el Departamento de Integración (INT), en el periodo de la EPP: las cooperaciones técnicas nacionales PE-T1061, PE-T1133 y PE-T1220; y las cooperaciones técnicas regionales RG-T1325, RG-T1487, RG-T1715 y RG-T1695.

⁴⁸ Esto complementaría dos instrumentos existentes: el Programa Especial de Asesoría Técnica altamente especializada reembolsable (PSA) vigente desde 2000, y los Productos de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidad (KCP). La recomendación tiende a hacer hincapié en un instrumento que financie iniciativas de conocimiento e innovación al estilo de la experiencia que el país viene realizando con el BM.

⁴⁹ La evaluación identificó algunos desafíos de desarrollo en donde la contribución del Banco puede ser importante: i. el cerramiento de las brechas de inequidad de los programas sociales y del acceso a los servicios básicos; ii. las debilidades de las capacidades institucionales de la gestión pública; iii. la diversificación de la producción y de las exportaciones, complementando las ventajas comparativas del país; iv. el sistema de incentivos para mitigar las fallas de coordinación y de mercado que traban el desarrollo empresarial innovador; v. la calidad de la inversión pública para mejorar la provisión de servicios básicos a la población y aumentar sus capacidades productivas (principalmente en la formación del capital humano); y, vi. la incorporación del enfoque más transversal y menos sectorial de los programas públicos, involucrando la participación de los distintos niveles de gobierno, en especial el territorial, y el sector privado.