



Documento de Enfoque

Perú 2012-2016

Evaluación del Programa de País





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-498

SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2012-2015	1
	A. Panorama general	1
	B. Desafíos de desarrollo.....	2
III.	ESTRATEGIA Y PROGRAMA DEL BID EN PERÚ	4
	A. Programa con el sector público.....	5
	B. Programa con el sector privado	6
IV.	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	7
	A. Dimensiones evaluativas	7
	1. RELEVANCIA	7
	2. EJECUCIÓN (EFICIENCIA)	8
	3. EFECTIVIDAD	8
	4. SOSTENIBILIDAD	9
V.	METODOLOGÍA	9
VI.	OPERACIONES A SER EVALUADAS.....	9
VII.	EQUIPO Y CRONOGRAMA	10

ANEXO I

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina Fomento (ahora <i>Banco Latinoamericano de Desarrollo</i>)
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CO	Capital Ordinario
CPE	Evaluación del Programa de País
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo (por sus siglas en inglés)
DDO	Modalidad de Desembolso Diferido (por sus siglas en inglés)
DPL	Préstamo de Políticas de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMJ	Sector de Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	Préstamos basados en Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso
SCF	Departamento de Finanzas Corporativas y Estructuradas

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Como parte de su plan de trabajo para 2016, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) está preparando la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) con Perú para el periodo junio 2012 a junio 2016.** El presente documento establece el enfoque, alcance y metodología de dicha evaluación. Esta es la cuarta ocasión en que OVE realiza un CPE con Perú; las anteriores cubrieron los periodos 1990-2000 (RE-262), 2002-2006 (RE-330) y 2007-2011 (RE-403-2). Como se indica en el Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País, la “meta principal de la evaluación del programa de país es proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país” (RE-348-3, p.2).
- 1.2 **Este será el primer CPE en incluir operaciones aprobadas por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).** A partir de la fusión del Departamento de Finanzas Corporativas y Estructuradas (SCF), del Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) y la CII en enero de 2016, OVE ha recibido el mandato de evaluar todas las operaciones financiadas por la CII.¹ Por tal motivo, este CPE incluirá, además de las operaciones aprobadas por SCF y OMJ (como es usual), todas aquellas aprobadas por la CII durante el periodo de análisis (ver sección VI).

II. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2012-2015

A. Panorama general

- 2.1 **Perú es un país de ingreso medio alto, con una población de 31.4 millones y un PIB de US\$202.6 mil millones (la séptima economía en tamaño de América Latina).** El ingreso per cápita, medido con base en la paridad de poder de compra, ascendió a US\$11,860 en 2014 (undécima posición en América Latina), en comparación con un promedio de US\$15,550 para América Latina y el Caribe.²
- 2.2 **El país ha atravesado un largo periodo de bonanza económica.** Después de una etapa de contracción de la economía durante la década de los 1980, el país comenzó a crecer rápidamente desde principios de los 1990. En particular, de 2002 a 2013 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 6.6%³, la segunda más alta de la región (después de Panamá). Gracias a este crecimiento, en 2005 el PIB per cápita real recuperó el nivel que había alcanzado en 1981 y continuó aumentando rápidamente. Al mismo tiempo, la pobreza y la desigualdad del ingreso disminuyeron de forma importante. El crecimiento y el manejo cuidadoso

¹ Resolución de la Junta de Gobernadores de la CII (IIC/AG-2/15).

² Cifras correspondientes a 2014. World Economic Outlook, 2015.

³ Excluyendo 2009, cuando dicha tasa se desaceleró al 1.0% debido a la crisis económica internacional.

de las finanzas públicas le permitieron al país reducir su nivel de deuda pública bruta a niveles cercanos al 20% del PIB, acumular ahorros fiscales superiores al 16% del PIB y reservas internacionales por más de 30% del PIB; y mantener la inflación entre las más bajas de América Latina.⁴

2.3 El periodo de 2012 a 2015 ha estado marcado por una desaceleración de la actividad económica debido principalmente a factores externos. La tasa de crecimiento anual del PIB promedió 4.7% en 2012-2014 (cayendo a 2.4% en este último año) y alcanzó 3.3% en 2015.⁵ Entre los principales factores detrás de esta desaceleración están la caída en los precios de las materias primas (especialmente del oro y del cobre), la desaceleración en China (el principal destino de las exportaciones peruanas), y la caída en la inversión privada.

2.4 Pese a este contexto desfavorable, el país mantiene condiciones macroeconómicas sólidas. Durante 2014 y 2015 el gobierno actuó de manera contracíclica, lo que resultó en que el balance fiscal pasara de un superávit de 0.9% del PIB en 2013 a déficits de 0.3 % y 2.1% en 2014 y 2015, respectivamente. En ese último año, el sol peruano se depreció casi 15% con relación al dólar estadounidense, las reservas internacionales disminuyeron levemente y la inflación aumentó de 3.2% a 4.4%. Las autoridades esperan que el crecimiento se recupere para alcanzar un nivel potencial de mediano plazo de 3.5% a 4% por año y son conscientes de la importancia de reducir gradualmente el déficit fiscal estructural a un nivel de 1% del PIB. Además, el Banco Central ha comenzado a aumentar sus tasas de interés con el objetivo de que la inflación retorne gradualmente a su meta de 2%.⁶

B. Desafíos de desarrollo

2.5 Aunque la economía peruana ha crecido mucho, sigue siendo dependiente de la minería. La dependencia histórica de la economía peruana de este sector continuó durante los últimos años. Entre 2002 y 2014, la extracción de minerales y petróleo contribuyó de forma directa con 10% del crecimiento.⁷ Además, en 2015 el sector representó más de 55% de las exportaciones (casi dos terceras partes si se suman los hidrocarburos), con lo que fue una de las principales fuentes de divisas, y en la última década aportó en promedio alrededor de 13% de los ingresos corrientes del gobierno central. Sin embargo, el sector emplea solo al 1% de la población económicamente activa (PEA) ocupada.⁸

2.6 Perú tiene niveles muy elevados de informalidad. De acuerdo con cálculos del INEI, en 2010 (el año más reciente) el sector informal representó 21% del

⁴ Ver Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018, Ministerio de Economía y Finanzas, 2015.

⁵ World Economic Outlook, octubre de 2015. La cifra sobre el crecimiento para 2015 proviene del INEI.

⁶ Estas cifras fueron proporcionadas por autoridades del Banco Central de Reserva del Perú y del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁷ El 5.9% de crecimiento promedio anual (2002-2014) del PIB real se descompone de la siguiente forma: agricultura y pesca, 0.2%; extracción de petróleo y minerales, 0.6%; manufactura, 0.8%; construcción, electricidad y agua, 0.6%; comercio, 0.7%; y servicios gubernamentales y otros servicios (incluyendo impuestos), 2.6%.

⁸ INEI (2015). Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos, 2004-2014.

- PIB. Por otra parte, aunque el empleo en dicho sector cayó de 80% de la PEA en 2007 a 73% en 2014, esta tasa es todavía una de las más altas de la región. En términos de unidades productivas, los sectores con mayor informalidad son agricultura y pesca, minería, transporte y comunicaciones, y restaurantes y alojamiento. En el caso de la minería, las unidades informales representan cerca del 97% del total pero contribuyen solo con alrededor de 2% de la producción del sector.
- 2.7 **Además, el gasto público presenta ineficiencias, sobre todo a nivel sub nacional.** Por una parte, el gasto público es relativamente bajo debido a que la recaudación del gobierno general se estima en solo 15.2% del PIB⁹. Por otra, los niveles de ejecución presupuestaria son también bajos, particularmente para el presupuesto de inversión y a nivel sub nacional (en 2015, el nivel de ejecución del presupuesto de inversión fue 89% en el gobierno nacional, 81% entre los gobiernos regionales y 67% entre los gobiernos locales). En 2002 se inició un proceso de descentralización que transfirió a los gobiernos regionales y locales buena parte de las responsabilidades de gasto. En 2015, 18% del presupuesto de inversión fue asignado a los gobiernos regionales y 39% a los locales.¹⁰
- 2.8 **El país también enfrenta serios desafíos en términos de productividad y competitividad.** Los sobrecostos y sobretiempos para la apertura y cierre de empresas, las contrataciones laborales, los trámites vinculados con el comercio exterior y la ejecución de contratos (la llamada “tramitología”), son una traba importante para la actividad productiva. La inversión en investigación y desarrollo (tanto pública como privada) es baja (0.1% del PIB¹¹), incluso desde el punto de vista regional.
- 2.9 **Perú tiene, además, grandes rezagos en infraestructura.** El país ha hecho importantes avances en esta área, pero los rezagos siguen representando un freno al desarrollo. Ante ello, el gobierno que asumió en 2011 se propuso “[reducir] la brecha de infraestructura a través de Asociaciones Público-Privadas”.¹² Entre agosto de 2011 y diciembre de 2015, se adjudicaron 20 proyectos de infraestructura pública por un total de US\$20,547 millones¹³ y la red nacional de carreteras pasó de 23,320km en 2011 (58% pavimentados) a 25,788km en 2014 (68% pavimentados).¹⁴ Por otra parte, entre 2011 y 2014, la cobertura del servicio de agua potable aumentó del 76% al 84% de los hogares, mientras que la de saneamiento pasó del 66% al 73%.¹⁵ Sin embargo, todavía existen importantes brechas entre los ámbitos urbano y rural. Por ejemplo, en 2014 las coberturas de

⁹ Cifra estimada para 2015 por el Banco Central de Reserva del Perú en el Reporte de Inflación de diciembre de 2015.

¹⁰ Sistema de seguimiento de la ejecución presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹¹ Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

¹² Ministerio de Economía y Finanzas, “Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014”, p. 6.

¹³ 111% más que en el periodo que va de agosto de 2006 a julio de 2011. El Peruano, Separata Especial, 10 de enero de 2016, p. 8.

¹⁴ Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Proviás Nacional

¹⁵ Ver AFIN, 2015. “Brecha y plan nacional de infraestructura 2016-2025”, gráficos 17 y 19, elaborados con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del INEI.

agua potable y saneamiento en áreas urbanas eran de 85% y 79%, respectivamente, mientras que en áreas rurales eran de 62% y 14%.¹⁶

- 2.10 **Otro desafío muy importante para Perú es la inclusión social.** Debido al crecimiento económico y los programas sociales implementados por los gobiernos recientes, la pobreza y la desigualdad han disminuido sensiblemente. Sin embargo, las disparidades entre los ámbitos urbano y rural permanecen. La pobreza en zonas urbanas ha disminuido de 30.1% en 2007 a 18% en 2011 y a 15.3% en 2014, mientras que en zonas rurales ha pasado de 74%, a 56.1% y a 46% en esos mismos años.¹⁷
- 2.11 **La administración del presidente Humala se inició con el mandato de promover la inclusión social.** En protección social, el reto fundamental era mejorar el funcionamiento y la coordinación de los diferentes programas, por lo que en octubre de 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el cual ha generado un registro único de beneficiarios y ha logrado una mayor articulación de las acciones para cada población objetivo. En el caso de la salud, el gobierno aumentó la cobertura del Sistema Integral de Salud (SIS), llegando a 54% de la población total en 2015.¹⁸ En materia de educación, el principal reto era incrementar la calidad, para lo cual el gobierno instrumentó la Ley de la Carrera Magisterial (dando así continuidad a la reforma educativa emprendida durante el gobierno saliente), que entre otras cosas establece la evaluación de los docentes.

III. ESTRATEGIA Y PROGRAMA DEL BID EN PERÚ

- 3.1 **El Banco aprobó la Estrategia de País con Perú (2012 - 2016) en junio de 2012.** Este documento (GN-2668; EBP en lo sucesivo) tiene validez desde junio de 2012 hasta junio de 2016, poco antes de que concluya la administración del presidente Humala.
- 3.2 **La EBP planteó dos “líneas de acción” correspondientes a dos objetivos generales.** La primera tenía como objetivo “cerrar las brechas urbanas y rurales” y era coherente con la identificación que hizo la EBP de la ampliación de “las diferencias entre las condiciones de vida de los habitantes del ámbito urbano y el rural”. Su implementación se haría a través de operaciones de reducción de la pobreza e inclusión social enfocadas en áreas de “alta ruralidad”. La segunda línea de acción buscaba “estimular un crecimiento económico sostenible” median-

¹⁶ Encuesta Nacional de Hogares, INEI.

¹⁷ La brecha urbano-rural en pobreza extrema se ha reducido más, pero aun así sigue siendo muy importante. En las zonas urbanas, alcanzó un nivel de 2.9% en 2007, 1.4% en 2011 y 1% en 2014, mientras que en las zonas rurales se ubicó en 32.7%, 20.5% y 14.6% en esos mismo años. Vale la pena señalar que entre 2011 y 2014, la pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales han caído más rápidamente que en las zonas urbanas. Cifras de INEI.

¹⁸ Fuente: Registro Nacional del SIS y estimaciones poblacionales del INEI. De acuerdo con autoridades de gobierno, en 2015 el 90% de la población en pobreza extrema tenía acceso a los servicios básicos de salud.

te acciones transversales en temas de gestión pública, entorno de negocios, productividad y medio ambiente.¹⁹

A. Programa con el sector público

- 3.3 El trabajo del Banco con el sector público se haría dentro de un marco de financiamiento por US\$1,283 millones (US\$257 millones anuales).** Estos montos son aproximadamente 25% menores que los planteados para el periodo 2007-2011.²⁰ La reducción en el marco financiero para el periodo 2012-2016 reflejaba las menores necesidades de financiamiento y el manejo de deuda del país. Pese a esto, el Banco se mantendría como la principal fuente de financiamiento multilateral, con una participación del 40%.
- 3.4 A diciembre de 2015, las aprobaciones han sido mayores a las esperadas, pero el flujo neto de recursos ha sido menor.** Entre enero de 2012 y diciembre de 2015, el Banco aprobó más de US\$1,525 millones en préstamos con garantía soberana. Sin embargo, US\$600 millones correspondieron a préstamos programáticos bajo la modalidad de desembolso diferido (PBP-DDO, por sus siglas en inglés), cuyo desembolso puede no ocurrir. Los desembolsos, por su parte, han sido menores que en periodos anteriores (US\$236 millones al año entre 2012 y 2015, en comparación con US\$472 millones entre 2002 y 2011). Esto, aunado a un prepago por casi US\$1,300 millones en 2013,²¹ ha resultado en que los flujos netos al país hayan sido negativos durante la mayor parte del periodo.²²
- 3.5 Adicionalmente, entre 2012 y 2015 el Banco aprobó 73 operaciones no reembolsables por casi US\$54 millones.**²³ Este volumen se encuentra en un punto cercano a la mediana de los 26 países prestatarios del Banco, tanto por monto como por número de operaciones. En términos generales, las 73 operaciones de cooperación técnica abarcan las mismas áreas temáticas que las operaciones de préstamo; sin embargo, la mayoría (45) no están directamente asociadas a operaciones de préstamo.
- 3.6 La cartera de préstamos aprobados presenta claras concentraciones temáticas y por instrumento.** Entre 2012 y 2015, la División de Transporte concretó tres préstamos de inversión por un total de US\$420 millones (62% del total aprobado en préstamos de inversión y 20% en términos del número de operaciones). Por otra parte, la División de Protección Social y Salud concretó cuatro préstamos programáticos por un total de US\$660 millones (78% del total aprobado en préstamos basados en políticas y 36% en términos del número de operaciones).

¹⁹ Ver GN-2668, párrafos 1.2 y 3.1.

²⁰ La Estrategia anterior (GN-2472) había planteado un programa financiero de US\$1,700 millones (escenario base; el escenario alto era de US\$2,500 millones), pero se terminó aprobando un programa 20% menor (US\$1,344 millones).

²¹ Perú hizo otro prepago al Banco por US\$786 millones en 2010.

²² La EBP esperaba un “flujo neto de capital ligeramente positivo hacia el país por US\$56,0 millones” (GN-2668, párrafo 4.1).

²³ Esta cifra no incluye las operaciones del FOMIN.

- 3.7 **La proporción de préstamos basados en políticas en la cartera aprobada se redujo, acercándose a los promedios del Banco.** La concentración de préstamos basados en políticas ha disminuido con respecto al periodo anterior, pero no tanto como se esperaba. La EBP esperaba que para el periodo 2012-2016 “el 60% corresponda a préstamos de inversión, mientras que el restante 40% corresponda a operaciones de PBL”²⁴. Sin embargo, a diciembre de 2015, los préstamos basados en políticas representaban todavía el 55% de las aprobaciones en préstamos con garantía soberana (42% en términos del número de operaciones).
- 3.8 **El país muestra un creciente interés por instrumentos de préstamo contingente.** En diciembre, el Banco aprobó a Perú los dos primeros préstamos programáticos con modalidad de desembolso diferido, cada uno por US\$300 millones. La magnitud de estos préstamos (sobre todo en comparación con el resto de préstamos basados en políticas, que promediaron US\$27 millones) sugiere una fuerte preferencia del país por préstamos contingentes con respecto al apoyo presupuestario. Algo semejante, en mayor escala, ocurrió en el Banco Mundial, que en 2015 aprobó un DPL con modalidad de desembolso diferido por US\$400 millones y, en febrero de 2016, dos por US\$1,250 millones cada uno.

B. Programa con el sector privado

- 3.9 **La EBP planteó la intención de “potenciar la participación del sector privado” y el financiamiento directo en algunas áreas específicas para cada ventanilla privada.** La EBP estableció que para conseguir un crecimiento económico sostenible, era necesario incorporar la participación del sector privado mediante “APP y otros mecanismos en áreas como la infraestructura de transporte, la provisión de servicios básicos, el acceso a servicios sociales y el desarrollo de oportunidades económicas”.²⁵ Además, en términos de financiamiento directo al sector privado, la EBP planteó sectores específicos en los que cada una de las cuatro ventanillas del Grupo BID concentraría sus esfuerzos: SCF en energía, transporte, servicios financieros, cambio climático, salud, educación y competitividad de exportaciones; OMJ en educación, salud, vivienda y desarrollo de nuevos productos y servicios; la CII en energía renovable, agricultura y competitividad de cadenas productivas; y el FOMIN en “inclusión social mediante el mejoramiento del acceso a servicios y oportunidades económicas en zonas rurales”.²⁶
- 3.10 **Durante el periodo 2012-2015, la cartera privada (SCF y OMJ) siguió creciendo y es ahora la segunda más grande del Banco.** Entre 2012 y 2015 la cartera privada hizo nueve aprobaciones por un total de US\$718 millones²⁷ (34% de todas las aprobaciones del Banco en Perú) —solo en Brasil las aprobaciones al sector privado fueron mayores (US\$1,198 millones)—. Es importante señalar que dos de las ocho operaciones concentran más del 75% del valor total de la cartera (una por US\$450 millones para el metro de Lima y otra por US\$150 millones para el financiamiento de vivienda). La CII, por su parte, aprobó 25 opera-

²⁴ *Ídem.*

²⁵ GN-2668, párrafo 3.1.

²⁶ *Ídem*, nota al pie #9.

²⁷ Otras dos operaciones por un total de US\$92.6 millones fueron aprobadas pero no lograron cerrarse.

ciones por US\$160 millones, once de las cuales (US\$93 millones) fueron para el sector financiero.

IV. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

A. Dimensiones evaluativas

4.1 **Este CPE utilizará las dimensiones evaluativas tradicionales de relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad establecidas por la OCDE-DAC.** Estas dimensiones proveen una visión completa del programa, no sólo en términos de su coherencia con los desafíos de desarrollo del país, sino también de sus resultados y medios utilizados para alcanzarlos.

1. Relevancia

4.2 **La relevancia (o pertinencia) se refiere al grado de congruencia de la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del [Grupo BID²⁸] con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y las prioridades del gobierno (RE-348-3, pp. 8-9).** Las siguientes preguntas servirán como guía para evaluar la relevancia:

- a. ¿En qué medida los objetivos de la EBP estuvieron alineados con los desafíos de desarrollo de Perú y con los planes de desarrollo?
- b. ¿En qué medida las operaciones aprobadas estuvieron alineadas con los objetivos de la EBP, con los desafíos de desarrollo de Perú y con los planes de gobierno?
- c. ¿Cómo cambió el posicionamiento estratégico del Grupo BID en Perú durante el periodo de evaluación? ¿Cómo respondió el Grupo BID ante cambios en el contexto del país? ¿Qué tan proactivo fue el Banco para ofrecer su apoyo al país?
- d. ¿Qué estrategias siguió el Grupo BID para ofrecer su financiamiento sin garantía soberana en Perú? ¿En qué medida estuvieron coordinadas con el programa de trabajo con el sector público?
- e. ¿El financiamiento del Grupo BID a operaciones sin garantía soberana fue coherente con las necesidades de desarrollo de Perú?
- f. ¿Qué tan adecuado fue el marco financiero ofrecido por el Banco a las necesidades de financiamiento de Perú?
- g. ¿Qué tan adecuado fue el uso agregado de los distintos instrumentos financieros (préstamos de inversión, préstamos de rápido desembolso, presta-

²⁸

La expresión "Grupo BID" se refiere, en este documento, al conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversiones.

mos con modalidad de desembolso diferido, cooperación técnica no reembolsable y *fee for services*) a las necesidades financieras del país?

- h. ¿En qué medida los recursos humanos y administrativos del Grupo BID dedicados a Perú fueron coherentes con los objetivos del Grupo BID y las necesidades del país?

2. Ejecución (eficiencia)

4.3 **“La eficiencia se refiere al grado de eficacia en función del costo de la estructuración y el suministro de la asistencia” (RE-348-3, p. 9).** Como se explica en el Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País, existe una dificultad inherente para hacer ese cálculo, por lo que, de ser necesario, el CPE utilizará indicadores sustitutos, relacionados con la ejecución de proyectos o programas.

- a. ¿Cuáles fueron las principales trabas en la preparación y ejecución de las operaciones? ¿Qué medidas tomó el Grupo BID para eliminar esas trabas?
- b. ¿Qué hizo el Banco para avanzar en el fortalecimiento y la utilización de los sistemas nacionales?
- c. En términos de la ejecución de las operaciones, ¿hay diferencias entre sectores o instrumentos? ¿Las hay entre operaciones aisladas y programas (grupos de operaciones vinculadas)?

3. Efectividad

4.4 **La efectividad “se refiere a la medida en que se alcanzaron las intenciones y los objetivos con los instrumentos de asistencia” (RE-348-3, p. 10).** Las siguientes preguntas servirán como guía para evaluar la efectividad del programa del Grupo BID con Perú:

- a. ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos de las operaciones activas durante el periodo de análisis?
- b. En términos del progreso en el alcance de los objetivos de las operaciones, ¿hay diferencias entre sectores o instrumentos? ¿Las hay entre operaciones aisladas y programas (grupos de operaciones vinculadas)?
- c. ¿En qué medida la profundidad estructural de las políticas incluidas en los PBLs influyó en el desempeño de estos proyectos?
- d. ¿En qué medida contribuyeron las operaciones a que se alcanzaran los objetivos de la EBP?
- e. ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos de la EBP?

4. Sostenibilidad

- 4.5 **“La sostenibilidad se refiere a la probabilidad de que los resultados reales y previstos resistan los riesgos después de que concluya el programa” (RE-348-3, p. 11).** Esta definición aplica para las operaciones con y sin garantía soberana. El CPE se basará en las siguientes preguntas para evaluar la sostenibilidad del programa:
- ¿Cuáles son los factores principales que amenazan la sostenibilidad de los resultados?
 - ¿Qué mecanismos han detraído o contribuido a la sostenibilidad de los resultados del programa?
 - ¿Existen riesgos a los resultados de las operaciones que el Grupo BID no haya anticipado? ¿Existen riesgos sin medidas de mitigación adecuadas?

V. METODOLOGÍA

- 5.1 **La evaluación se realizará en dos niveles: general y sectorial.** A nivel general, se analizará la relevancia de todos los aspectos del trabajo del Grupo BID con el país: la Estrategia de País con Perú (GN-2668), los productos de conocimiento y el programa de operaciones (aprobadas, en preparación y canceladas), entre otros. A nivel sectorial, se revisará el origen, diseño, ejecución y resultados²⁹ de las operaciones incluidas en el portafolio de evaluación (ver sección VI). El análisis de resultados será prioritariamente de tipo cuantitativo y estará primordialmente basado en datos y análisis recogidos o producidos por terceras personas.
- 5.2 **La evaluación utilizará múltiples fuentes de información.** Además de los datos y análisis referidos anteriormente, el equipo utilizará los documentos de programación, supervisión y evaluación del Grupo BID. También se realizarán entrevistas a informantes clave, como funcionarios y ex funcionarios de gobierno, ejecutores de los proyectos, funcionarios del Grupo BID y de otras agencias de desarrollo, beneficiarios de los proyectos, y miembros de la academia y sociedad civil. Por último, el equipo utilizará la información recogida y el análisis producido por otras evaluaciones de OVE, concluidas o en curso, que estén relacionadas.

VI. OPERACIONES A SER EVALUADAS

- 6.1 **Operaciones con garantía soberana.** Las operaciones a ser consideradas para el análisis de relevancia general del programa son todas las que hayan sido aprobadas durante el periodo, aun cuando no hayan hecho desembolsos. Para el análisis de ejecución y efectividad del programa, se tomará en cuenta todas las operaciones que hayan desembolsado al menos 25% de sus recursos duran-

²⁹

El análisis de ejecución y resultados se hará solo para aquellas operaciones que hayan desembolsado al menos 40% de sus recursos a diciembre de 2015.

te el periodo. También se podrá incluir en ese análisis operaciones heredadas que durante el periodo hayan tenido desembolsos menores al 25% de sus recursos, siempre que estén vinculadas a operaciones aprobadas durante el periodo o cuya relevancia individual sea alta (Cuadro I.1).

- 6.2 **Operaciones sin garantía soberana.** De acuerdo con el nuevo mandato de OVE, se evaluarán las operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones, además de las de SCF y OMJ (como es habitual). Para el análisis de relevancia general del programa, se tomará en cuenta todas las operaciones que hayan sido aprobadas durante el periodo de análisis (Cuadro I.2). Para el análisis de ejecución, efectividad y sostenibilidad, se considerarán todas aquellas que hayan alcanzado la etapa de madurez operativa temprana³⁰ durante el periodo de análisis.

VII. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 7.1 El equipo de evaluación está conformado por las siguientes personas: Héctor Valdés Conroy (jefe de equipo), Oliver Azuara, Ulrike Haarsager, María Paula Mendieta, Adriana Molina, Alejandro Palomino, María Elena Corrales (consultora), Juan Carlos Di Tata (consultor), Ángela González (consultora) y Ana Ramírez.

- 7.2 El cuadro siguiente presenta el cronograma estimado de actividades:

Fecha	Actividad
Febrero 1 – 5, 2016	Misión de identificación
Marzo, 2016	Documento de enfoque (envío a Directorio Ejecutivo)
Mayo 16 – 20, 2016	Misión de evaluación de proyectos
Julio 2016	Informe de evaluación enviado a la Administración para su discusión
Agosto 2016	Informe de evaluación enviado al Directorio Ejecutivo
Septiembre 2016	Discusión en el Directorio Ejecutivo

³⁰ Ver Good Practice Standards for Private Sector Evaluation (4th edition), del Evaluation Cooperation Group.

ANEXO I

Cuadro I.1. Operaciones de préstamo con garantía soberana aprobadas por el BID a evaluar

Número de Operación	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado	Desembolsado	Estado	% Desemb Total	% Desemb 2012-2015	División
Inclusion social									
PE-L1169	Programa de Modernización de la Gestión para la Cobertura Universal de Salud I	PBL/PBP	2015	300,000,000	-	Activa	0%	0%	SPH
PE-L1154	Programa de Gestion de Resultados para la Inclusion Social II	PBL/PBP	2015	300,000,000	-	Activa	0%	0%	SPH
PE-L1129	Programa de Gestion de Resultados para la Inclusión Social I	PBL/PBP	2013	30,000,000	30,000,000	Completada	100%	100%	SPH
PE-L1105	Programa de Reformas de los Sectores Sociales III	PBL/PBP	2012	30,000,000	30,000,000	Completada	100%	100%	SPH
PE-L1100	Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales	CT Reembolsable	2010	6,000,000	5,986,820	Completada	100%	66%	SPH
PE-L1062	Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial en Ayacucho, Huancaavelica y Hu	Inversión	2011	25,000,000	11,580,085	Activa	46%	46%	EDU
PE-L1005	Segunda Fase Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud -PARSalud II	Inversión	2008	15,000,000	15,000,000	Completada	100%	68%	SPH

Cuadro I.1. Operaciones de préstamo con garantía soberana aprobadas por el BID a evaluar (cont.)

Número de Operación	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado	Desembolsado	Estado	% Desemb Total	% Desemb 2012-2015	División
Desarrollo Rural y Agricultura									
PE-L1026	Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú ¿ Terc	Inversión	2014	40,000,000	-	Activa	0%	0%	RND
PE-L1122	Proyecto de Mejoramiento del Sistema de Información Estadística Agraria y del Se	Inversión	2014	15,000,000	-	Activa	0%	0%	RND
PE-S1009	Fortalecimiento de Cadenas de Valor Rurales con Participación Importante de Muje	Small Project	2013	1,000,000	200,000	Activa	20%	0%	MIF
PE-L1126	Programa de Competitividad Agraria III	PBL/PBP	2013	25,000,000	25,000,000	Completada	100%	100%	RND
PE-L1125	Proyecto de Mejoramiento de Servicios Estratégicos de Innovación Agraria del Prog	Inversión	2013	40,000,000	895,200	Activa	2%	2%	RND
PE-L1023	Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria e Inocuidad Agro-Alimentaria	Inversión	2008	25,000,000	24,877,118	Completada	100%	40%	RND
Cambio Climatico y Gestion del Riesgo de Desastres Naturales									
PE-L1138	Programa de Reducción de Vulnerabilidad del Estado ante Desastres III	PBL/PBP	2014	25,000,000	25,000,000	Completada	100%	100%	RND
PE-L1127	Apoyo a la Agenda de Cambio Climático, III	PBL/PBP	2013	25,000,000	25,000,000	Completada	100%	100%	CCS
PE-L1108	Apoyo a la Agenda de Cambio Climático II	PBL/PBP	2011	25,000,000	25,000,000	Completada	100%	100%	CCS

Cuadro I.1. Operaciones de préstamo con garantía soberana aprobadas por el BID a evaluar (cont.)

Número de Operación	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado	Desembolsado	Estado	% Desemb Total	% Desemb 2012-2015	División
Agua potable y Saneamiento, Manejo del Recurso Hidrico y Residuos Solidos									
PE-L1140	Programa de Segunda Generación de Reformas del Sector Saneamiento III	PBL/PBP	2014	25,000,000	25,000,000	Completada	100%	100%	WSA
PE-L1077	Apoyo a la Implementación del Programa de Reformas del Sector Saneamiento	Inversión	2009	2,000,000	1,031,058	Completada	100%	46%	WSA
PE-L1092	Proyecto Desarrollo de Sistemas Gestión Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias	Inversión	2012	15,000,000	8,214,615	Activa	55%	55%	WSA
PE-L1070	Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos	Inversión	2009	10,000,000	9,864,270	Completada	100%	86%	WSA
Energía									
PE-L1121	Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible IV	PBL/PBP	2012	30,000,000	30,000,000	Completada	100%	100%	ENE
PE-S1008	Electrificación de Comunidades Rurales Aisladas con Energías Renovables	Small Project	2012	900,000	897,565	Completada	100%	100%	MIF

Cuadro I.1. Operaciones de préstamo con garantía soberana aprobadas por el BID a evaluar (cont.)

Número de Operación	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado	Desembolsado	Estado	% Desemb Total	% Desemb 2012-2015	División
Transporte									
PE-L1135	Programa de Apoyo al Transporte Subnacional (PATS)	Inversión	2015	50,000,000	-	Activa	0%	0%	TSP
PE-L1147	Metro de Lima, Línea 2 y 4.	Inversión	2014	300,000,000	47,520,621	Activa	16%	0%	TSP
PE-L1058	Mejoramiento Carretera Lima-Canta-Huallay-Unish	Inversión	2012	70,000,000	43,746,000	Activa	62%	51%	TSP
PE-L1003	Pasos de Frontera	Inversión	2006	3,993,000	3,484,968	Activa	87%	47%	TSP
PE-L1006	Programa de Mejoramiento del Nivel de Transitabilidad de la Red Vial Nacional	Inversión	2006	100,000,000	100,000,000	Completada	100%	40%	TSP
PE0236	Programa de caminos departamentales	Inversión	2005	50,000,000	45,971,875	Completada	100%	46%	TSP
Gestion Publica									
PE-L1130	Proyectos par la Consolidación de la Gestión Tributaria y Aduanera	Inversión	2014	15,000,000	1,095,693	Activa	7%	0%	FMM
PE-L1106	Mejoramiento del Servicio de Información Presupuestaria de Planillas Sector Púb	Inversión	2013	10,000,000	610,000	Activa	6%	6%	FMM
PE-L1101	Mejoramiento de la Gestión de la Inversión Pública Territorial	Inversión	2012	20,000,000	5,528,681	Activa	28%	10%	FMM
PE-L1087	Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública	Inversión	2010	20,000,000	16,460,834	Activa	82%	80%	FMM

Cuadro I.1. Operaciones de préstamo con garantía soberana aprobadas por el BID a evaluar (cont.)

Número de Operación	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado	Desembolsado	Estado	% Desemb Total	% Desemb 2012-2015	División
Competitividad e innovacion									
PE-L1099	Programático para la Mejora de la Productividad y la Competitividad III	PBL/PBP	2014	25,000,000	25,000,000	Completada	100%	100%	CTI
PE-L1098	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad II (PMPC II)	PBL/PBP	2012	30,000,000	30,000,000	Completada	100%	100%	CTI
PE-L1088	Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad	Inversión	2010	5,000,000	4,984,350	Completada	100%	84%	CTI
PE-L1068	Proyecto de Innovación para la Competitividad	Inversión	2012	35,000,000	21,192,176	Activa	61%	61%	CTI
Areas de dialogo									
PE-L1152	Mejoramiento y Ampliación de los Servicios del Centro de Empleo para la Inserció	Inversión	2015	30,000,000	-	Activa	0%	0%	LMK
PE-L1159	Mejoramiento de los Servicios de Facilitación del Comercio Exterior a través de	Inversión	2015	20,000,000	-	Activa	0%	0%	TIU
Fortalecimiento del Estado									
PE-L1132	Mejora. del Sistema Nacional de Control para gestión pública eficaz e íntegra	Inversión	2013	20,000,000	9,933,284	Activa	50%	50%	ICS
PE-L1031	Modernización Sistema Adm Justicia para Mejora de Servicios a Población Peruana	Inversión	2011	26,000,000	17,919,212	Activa	69%	41%	ICS

Cuadro I.2. Operaciones aprobadas por la CII, SCF y OMJ a evaluar

Ventanilla	Número de Operación	Nombre	Año	Monto Actual Aprobado	
CII	Sector Financiero				
	PE3925A-02	Confianza	2015	6,000,000	
	PE3945A-02	Compartamos Financiera II	2014	2,000,000	
	PE1109A-03	BANBIF	2013	9,000,000	
	PE3880A-02	BANCO SANTANDER II	2013	15,000,000	
	PE3893A-02	Leasing Total	2013	2,000,000	
	PE3900A-01	Carvimsa	2013	3,000,000	
	PE3940A-01	Banco Financiero	2013	5,000,000	
	PE1015A-03	Banco Santander III	2012	5,000,000	
	PE3864A-02	Scotiabank II	2012	40,000,000	
	PE3945A-01	Compartamos Financiera	2012	2,000,000	
	PE3946A-01	Arequipa	2012	4,000,000	
	Energia				
	PE3984A-01	Andean Power Generation	2015	3,500,000	
	PE3971A-01	CH Yarucaya	2015	12,000,000	
	PE3976A-01	Hidrocañete	2014	6,650,000	
	PE3949A-01	Hidroeléctrica Canchayllo	2012	7,200,000	
	Otros				
	PE3951A-02	MLP II	2015	7,000,000	
	PE3907A-01	EPINSA	2015	2,500,000	
	PE3963A-01	Consortio Azucarero	2014	3,650,000	
	PE3937A-01	Los Portales	2013	3,500,000	
	PE3953A-01	Caja Cusco	2013	5,000,000	
	PE3955A-01	Exfrusur	2013	2,000,000	
	PE3956A-01	Penta Tanks	2013	3,500,000	
	PE3907A-01	EPINSA	2012	3,000,000	
	PE3933A-01	Total Artefactos S.A.	2012	4,500,000	
	PE3951A-01	MLP	2012	3,000,000	
	OMJ	Aprobaciones 2012 - 2015			
		PE-L1158	ABACO: Acceso a financiamiento para pequeños productores organizados en cadenas	2015	5,000,000
PE-L1170		CONFIANZA: Financiamiento para construcción progresiva de vivienda productiva	2015	10,000,000	
PE-L1142		Acceso de la BdP en Perú a Financiamiento y Asesoría para la Construcción	2013	20,000,000	
PE-L1120	Colegios Peruanos: Educación Privada de Calidad para Clases Emergentes en Peru	2012	15,000,000		
SCF	Aprobaciones 2012 - 2015				
	PE-L1143	Danper Trujillo S.A.C	2014	38,500,000	
	PE-L1160	APP Metro de Lima Línea 2 y Línea 4	2014	450,000,000	
	PE-L1161	Fondo MiVivienda Alianza para el financiamiento a la vivienda social sostenible	2014	150,000,000	
	PE-L1141	Expansión de la Universidad San Ignacio de Loyola	2013	25,000,000	
PE-L1136	Banco Interamericano de Finanzas (BanBif)- MSME Downscaling	2012	5,071,192		