



## Evaluación del Programa de País

# Perú

2012-2016

## **Evaluación del Programa de País**

# **Perú**

## **2012-2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Noviembre 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/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](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-498-1**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2012-2016.....</b>	<b>1</b>
A. Panorama general.....	1
B. Desafíos de desarrollo.....	4
C. Perspectivas para 2016 y el mediano plazo.....	7
<b>2. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA Y EL PROGRAMA DEL BANCO .....</b>	<b>9</b>
A. Relevancia.....	9
B. Implementación de la Estrategia .....	10
C. Ejecución de la cartera .....	15
<b>3. AVANCES Y RESULTADOS DE LAS OPERACIONES ACTIVAS DURANTE EL PERÍODO .....</b>	<b>19</b>
A. Inclusión social (más salud, educación y empleo) .....	20
B. Desarrollo rural y agricultura .....	22
C. Agua Potable, Saneamiento, Residuos Sólidos y Recursos Hídricos .....	24
D. Vivienda y desarrollo urbano.....	25
E. Transporte.....	26
F. Adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres naturales .....	27
G. Energía.....	28
H. Gestión pública.....	29
I. Competitividad e innovación.....	30
J. Sector privado.....	31
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>35</b>

NOTAS

ANEXO ELECTRÓNICO: [GRÁFICOS Y CUADROS](#)



APP	Asociación Público-Privada
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento)
CE	Centro de Empleo
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CIF	Fondos de Inversiones Climáticas (por sus siglas en inglés)
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CGS	Con garantía soberana
CNC	Consejo Nacional de la Competitividad
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación técnica
EBP	Estrategia del Banco con Perú
EEUU	Estados Unidos de América
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (por sus siglas en inglés)
FEM	Foro Económico Mundial
FINCYT	Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología
FIP	Programa de Inversión Forestal (por sus siglas en inglés)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal (por sus siglas en inglés)
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
Innovate Perú	Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad
ITP	Instituto Tecnológico de la Producción
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (por sus siglas en inglés)
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MOT	Madurez operativa temprana
NUMES	Nueva Matriz Energética Sostenible
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal (por sus siglas originales en francés)
OMJ	Sector de Oportunidades para la Mayoría
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo programático basado en políticas (por sus siglas en inglés)
PBP-DDO	Préstamo programático basado en políticas con modalidad de desembolso diferido (por sus siglas en inglés)
PBL	Préstamo basado en políticas (por sus siglas en inglés)
PCC	Programa de Compensación para la Competitividad
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>

PGH	Padrón General de Hogares
PIP	Proyecto de inversión pública
PNCM	Programa Nacional Cuna Más
PNIA	Programa Nacional de Innovación Agraria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOES	Programa de Mejoramiento y Ampliación de Agua y Saneamiento en Perú
PROSEMER	Programa para la Gestión Eficiente y Sostenible de los Recursos Energéticos del Perú
PSR	Reporte de Supervisión de Proyecto (por sus siglas en inglés)
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada y Degradación de Bosques (por sus siglas en inglés)
RND	División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (por sus siglas en inglés)
RVN	Red vial nacional
SAJ	Sistema de Administración de Justicia
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (por sus siglas en inglés)
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SGS	Sin garantía soberana
SIAF	Sistema de Administración Financiera
SIEA	Sistema de Información de Estadísticas Agrarias
SIS	Sistema Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agraria
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNC	Sistema Nacional de Control
SPH	División de Protección Social y Salud (por sus siglas en inglés)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TSP	División de Transporte
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUPE	Ventanilla Única de Promoción del Empleo
XSR	Reporte expandido de supervisión (por sus siglas en inglés)

## AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación fue realizada por un equipo liderado por Héctor Valdés Conroy, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray, Directora de OVE, y conformado por Oliver Azuara, María Elena Corrales, Ángela González, Juan Carlos Di Tata, Ulrike Haarsager, María Paula Mendieta, Adriana Molina, Alejandro Palomino, Nadia Ramírez y Ana Ramírez-Goldin. OVE agradece la amable atención y colaboración de las autoridades del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado peruano, así como al personal del Banco y en especial a la Representación en Perú.





La tasa de pobreza pasó del 59% en 2004 al 23% en 2014, la desigualdad del ingreso disminuyó y la cobertura de los servicios públicos de educación y salud aumentó de forma importante.

© OVE



# Resumen Ejecutivo

**Perú es la séptima economía más grande de América Latina, con un PIB de US\$192 mil millones en 2015. Entre 2002 y 2015, la producción creció a un ritmo promedio de 5.7% por año (el segundo crecimiento más rápido en la región, después de Panamá). Este crecimiento fue posible gracias a una serie de reformas estructurales implementadas durante la década de 1990, así como al aumento en los precios internacionales del oro y del cobre, principales productos de exportación peruanos. El gobierno lleva un manejo cuidadoso de las finanzas públicas, lo que le ha permitido mantener una de las tasas de inflación más bajas de la región y un nivel de endeudamiento público también bajo. De la mano del crecimiento vinieron mejoras significativas en los niveles de vida. La tasa de pobreza pasó del 59% en 2004 al 23% en 2014, la desigualdad del ingreso disminuyó y la cobertura de los servicios públicos de educación y salud aumentó de forma importante.**

A pesar de los grandes avances que ha logrado en los últimos años, Perú todavía enfrenta varios desafíos de desarrollo. El gasto público aún presenta ineficiencias y baja efectividad, sobre todo a nivel subnacional. La competitividad se ve limitada por las restricciones institucionales a la actividad comercial así como por los rezagos en infraestructura y por la baja productividad, que a su vez está afectada por la alta informalidad y la baja inversión en investigación y desarrollo. Los niveles de vida en las zonas urbanas son muy superiores a los de las zonas rurales, lo cual se observa tanto en los niveles de ingreso como en la cobertura de servicios básicos. Esto es parte del problema de inclusión social, el cual requiere un mejor funcionamiento y coordinación entre los programas de protección social.

Durante el periodo 2012-2016, el Banco se propuso ayudar al país a enfrentar varios de estos desafíos. La Estrategia del Banco con Perú (EBP) tuvo dos líneas de acción (contribuir a cerrar las brechas urbanas y rurales, y estimular un crecimiento económico sostenible) y nueve áreas prioritarias. Estas áreas estuvieron en general alineadas con los desafíos del país y las prioridades del gobierno, expresadas en los Marcos Macroeconómicos Multianuales del Ministerio de Economía y Finanzas. En cuanto al trabajo con el sector privado, la EBP fue menos específica. Propuso incentivar la formación de asociaciones público-privadas y listó más de diez áreas en las que se esperaba que trabajaran las cuatro ventanillas del sector privado del Grupo BID.

El programa aprobado de préstamos con garantía soberana estuvo concentrado en cinco divisiones del Banco, mientras que el programa de operaciones sin garantía soberana se centró en el sector financiero. 70% del monto total aprobado con garantía soberana se concentró en las divisiones de Protección Social y Salud (SPH) y Transporte (TSP). En términos del número de operaciones, 72% estuvo concentrado en esas dos divisiones más Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (RND), Competitividad e Innovación (CTI), y Gestión Fiscal y Municipal (FMM). Las ventanillas del sector privado del Grupo BID, por otra parte, cerraron casi la mitad de sus operaciones con el sector financiero, que no estaba previsto en la EBP.

El Banco tiene un espacio financiero cada vez más estrecho en Perú. Al 30 de junio de 2016, las aprobaciones de préstamos con garantía soberana ascendieron a US\$1,565 millones, 52% por encima de los US\$1,028 millones previstos en la EBP como marco de financiamiento. Sin embargo, este nivel tan alto de aprobaciones se debe a tres operaciones atípicas, cada una por US\$300 millones y dos de las cuales son préstamos contingentes. El resto de la cartera aprobada con garantía soberana asciende a solo US\$665 millones (con operaciones de un tamaño promedio menor a los US\$30 millones), por lo que habría sido difícil alcanzar el marco de financiamiento sin esas tres operaciones atípicas. Además, el marco de financiamiento previsto para el periodo de la estrategia anterior (2007-2011) fue 65% mayor al del periodo 2012-2016, lo que demuestra que el espacio financiero del Banco en Perú se vuelve cada vez más estrecho. Finalmente, en 2013 el país prepagó algunas operaciones por un monto total de US\$1,348 millones, lo cual hizo que el flujo neto de capital hacia el país fuese negativo y que la participación del Banco en la deuda multilateral peruana cayera del 42.2% en 2012 al 35.1% en 2013.

El menor espacio financiero que tiene el Banco en Perú se debe a varios factores, incluyendo que el Banco se ha vuelto menos competitivo. Desde 2008, Perú ha mantenido una calificación crediticia de grado de inversión, con lo cual su acceso a los mercados financieros internacionales ha ido mejorando. Al mismo tiempo, el país ha reducido su nivel de endeudamiento. Por otra parte, los préstamos del BID

han perdido competitividad, ya que cobran una tasa de interés y comisiones más elevadas que los del Banco Mundial, y tienen mayores costos transaccionales que los del Banco de Desarrollo de América Latina.

Durante el periodo 2012-2016, el ritmo de ejecución de la cartera del Banco en el país se aceleró, sobre todo la heredada; sin embargo, algunos problemas persistieron, generando retrasos. Durante 2012-2016, la curva de desembolsos de la cartera con garantía soberana peruana fue comparable con la mediana del Banco, lo que representa una mejoría con respecto al periodo anterior. Pese a ello, continúan presentándose dificultades relacionadas con la alta rotación de personal en los ministerios, la coordinación institucional, y el diseño inadecuado de algunas operaciones (responsabilidad tanto del Banco como del gobierno). Por otra parte, se observa un buen grado de coordinación con otros cooperantes internacionales.

En términos generales, las operaciones del Banco se concentraron en ayudar a mejorar la gestión pública y el marco institucional peruano. Esto se verifica en casi todas las áreas de trabajo, donde la colaboración del Banco ha estado dirigida, en buena medida, a fortalecer las capacidades de planificación y de gestión de los ministerios de línea y de otras entidades públicas, a mejorar la efectividad y eficiencia de los programas y políticas gubernamentales e, incluso, crear nuevas instituciones. Buena parte de este trabajo se ha dado a través de series programáticas que, en comparación con el resto del Banco, sobresalen por ser más largas (tres o incluso cuatro fases) y por completar todas sus fases. Pese a estas virtudes, existe espacio para aumentar la profundidad de las reformas que incluyen.

Las contribuciones del Banco se han dado en muchas áreas; sin embargo, vale la pena resaltar algunas. En inclusión social, el Banco fue un socio clave en la conformación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en 2011. Posteriormente, ha continuado apoyando el mejoramiento de algunos de los principales programas de protección social y el sistema de focalización de hogares, pero ha perdido el buen posicionamiento que había conseguido en el área. En agricultura, el Banco continuó apoyando con éxito el mejoramiento de los servicios públicos de sanidad agropecuaria. En coordinación con otros donantes, apoyó también la implementación del esquema de Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada y Degradación de Bosques (REDD+). En **agua y saneamiento**, el apoyo del Banco ha permitido que se realicen reformas para mejorar la gobernabilidad del servicio, así como su sostenibilidad técnica, ambiental y financiera. La contribución a aumentar la cobertura ha sido limitada debido al lento avance de las operaciones debido, entre otras cosas, a retrasos en la formulación de los proyectos de ingeniería. En **transporte**, las operaciones en general no alcanzaron sus metas de infraestructura. En materia de vías subnacionales, sin embargo, consiguieron la rehabilitación y el mantenimiento periódico de más de 5,000kms (en vías nacionales, el diseño original de las operaciones no pudo responder a las necesidades de la red en un contexto de crecimiento acelerado). En materia de

adaptación al **cambio climático**, el programa del Banco sentó las bases para trabajar sobre el tema de forma transversal en el país, pero la adicionalidad del Banco frente a los avances del país en la materia es limitada puesto que muchas de las reformas ya estaban siendo adelantadas con anterioridad por el país. El Banco apoyó la creación del Sistema Nacional de **Gestión de Riesgos de Desastres**, el cual sustituye a un sistema puramente reactivo, incorporando la prevención y una estrategia financiera de gestión de desastres. En **energía**, el Banco apoyó la formulación de una propuesta de la Nueva Matriz Energética Sostenible, pero el esfuerzo no contó con el nivel de apropiación necesario entre las autoridades y técnicos como para ser implementado, ni respondió a los desafíos sectoriales de corto y mediano plazo. El Banco también continuó apoyando la **gestión tributaria y aduanera**, atendiendo necesidades importantes pero dejando de lado algunos problemas importantes que afectan la recaudación. En los temas de **productividad y competitividad**, el Banco dio un importante apoyo a la institucionalización de las políticas de innovación, competitividad y calidad a través de la creación de diversas instituciones. Finalmente, las **operaciones sin garantía soberana** presentan, por lo general, grados muy bajos de evaluabilidad por lo que es difícil determinar sus resultados. Algunas operaciones tienen un buen grado de relevancia para el desarrollo, mientras que otras tienen un nivel bajo. La adicionalidad financiera de muchas de las operaciones no está demostrada. El Banco está apoyando la construcción de la línea 2 del metro de Lima, financiando tanto al gobierno como al concesionario privado. Si bien esta doble participación presenta riesgos y oportunidades, el Grupo BID carece de una política clara que guíe sus acciones.

El balance del trabajo del Grupo BID con Perú es positivo. Las siguientes recomendaciones se hacen para que el Grupo BID mejore sus servicios al país:

- a. Adoptar un enfoque estratégico que se concentre en el fortalecimiento de la gestión pública, alentando al país a hacer cambios más profundos. El Banco debería mantener y fortalecer el nicho de trabajo donde se ha posicionado y seguir apoyando el mejoramiento de la gestión pública, entendida en un sentido amplio. Ese apoyo deberá darse aumentando la profundidad de las reformas y concentrándose en un número menor y más selecto de áreas. Esto último deberá basarse en un diagnóstico sólido de las capacidades del estado peruano, identificando las áreas más rezagadas y prioritarias, y un subsecuente diálogo con las autoridades gubernamentales.
- b. A partir del éxito obtenido anteriormente, reforzar el apoyo al país en temas institucionales de inclusión social y reducción de pobreza. Estos temas siguen siendo prioritarios en Perú, pese a los grandes avances del país. El Banco tiene capacidad para trabajar en estos temas, tal como lo demostró en 2011, cuando se convirtió en el principal socio para abordarlos. Sin embargo, en los últimos años se observa un debilitamiento de esta relación. El Banco debería ofrecer al gobierno un redoble de esfuerzos para atender



estos temas, ayudando al gobierno a consolidar el MIDIS, mejorar el sistema de protección social y fomentar la inclusión financiera, entre otros aspectos.

- c. Fortalecer el trabajo con el sector privado, seleccionando más cuidadosamente los proyectos que financia, haciendo esfuerzos mayores para ampliar su población de clientes potenciales y mejorando la evaluabilidad de sus operaciones. La CII debe financiar proyectos que tengan adicionalidad financiera y sean relevantes para el desarrollo del país. Para ello, es necesario que la CII se dé a conocer más ampliamente en el sector privado peruano y amplíe su cartera de clientes potenciales para incluir un mayor número de empresas que no tengan una participación grande en el mercado. Finalmente, es necesario que la CII mejore sustancialmente la evaluabilidad de sus proyectos para poder demostrar su adicionalidad y efectividad.
- d. Continuar apoyando proyectos de APP, pero con reglas claras de participación previamente establecidas. El Grupo BID debe establecer las condiciones bajo las cuales participará en este tipo de proyectos financiando al sector público, al privado o a ambos. Adicionalmente, debe contar con lineamientos transparentes que determinen el alcance y los tiempos de su participación (financiera y no financiera) en cada caso. Todo esto con el fin de apoyar estos proyectos sin agregar incertidumbre a los procesos de concesión y evitando conflictos de interés.

El Banco debe redoblar esfuerzos para reducir sus cargos financieros y ganar competitividad. Este recordatorio atañe a la institución en general, no solo en su relación con Perú. Sin embargo, se presenta aquí porque la relación con este país pone de manifiesto las dificultades que enfrenta el Banco debido a su relativamente baja competitividad financiera.



La población de Perú se encuentra altamente concentrada en la costa y dispersa en el resto del país, lo cual impone desafíos en términos de provisión de infraestructura y abastecimiento de agua.



# 1 El contexto del Programa de País, 2012-2016

## A. PANORAMA GENERAL

**Perú es un país de ingreso medio alto, con una población de 31.5 millones y un PIB de US\$192.1 mil millones (la séptima economía en tamaño de América Latina). El ingreso per cápita, medido con base en la paridad de poder de compra, fue US\$12,195 en 2015 (undécima posición en América Latina), en comparación con un promedio de US\$15,434 para América Latina y el Caribe.<sup>1</sup>**

La población del país se encuentra altamente concentrada en la costa y dispersa en el resto del país, lo cual impone desafíos en términos de provisión de infraestructura y abastecimiento de agua. Perú es uno de los países más concentrados del mundo, pues tan solo el área de Lima Metropolitana y El Callao concentra el 32% de la población, el 45% del PIB y el 70% de la actividad portuaria.<sup>2</sup> En una zona más amplia, la vertiente del Pacífico aloja el 65% de la población y contribuye con el 80% del PIB, pero dispone solo de 1.8% del agua dulce, lo que conlleva un serio desafío de abastecimiento para esa población. En la sierra y selva, por el contrario, la población está muy dispersa, lo cual eleva el costo per cápita de la provisión de infraestructura.

Perú es considerado como el décimo país más vulnerable a los impactos del cambio climático.<sup>3</sup> Esto se debe a una combinación de factores de riesgo, incluyendo su alta urbanización en la costa, el retroceso de los glaciares en Los Andes y la deforestación en el Amazonas. El área glaciaria total del país se ha reducido 43% entre 1970 y 2014, poniendo en riesgo la disponibilidad de agua, pues los glaciares juegan un rol importante en los ciclos hidrológicos de la vertiente occidental. Perú es el segundo país con mayor extensión de bosques naturales en Sudamérica, pero cerca del 50% de sus emisiones de gases invernadero se generan por cambios en el uso de suelo, como la deforestación y el avance de la frontera de producción.

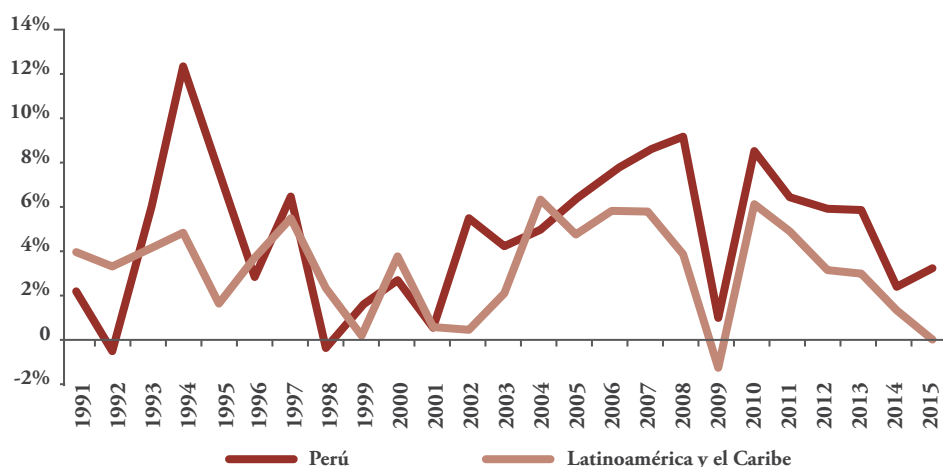
Desde principios de la década de 2000, la economía peruana ha sido una de las de mejor desempeño en América Latina. Tras una etapa de contracción durante la década de los 80, la economía comenzó a crecer rápidamente desde principios de los 90 con la implementación de una serie de reformas estructurales. En el periodo 2002-2015 la tasa de crecimiento real del PIB promedió 5.7% por año, en comparación con 3.3% para América Latina y el Caribe (Gráfico 1.1). Esta tasa de crecimiento constituye la segunda más alta de la región, después de Panamá. Al mismo tiempo, la deuda pública bruta cayó de 41.7% del PIB en 2005 a 23.3% en 2015 debido al prudente manejo fiscal. La tasa de inflación promedió 2.9% por año en dicho periodo, la más baja de la región.

La economía peruana sigue siendo dependiente de la minería, aun a pesar de la relativamente baja participación que tiene el sector. Perú se ubica entre los principales productores mundiales de cobre, plomo, plata, estaño y zinc. Debido, en buena medida, a los precios de estos productos en el mercado internacional, la participación del sector minero y de extracción de petróleo (a precios corrientes) se incrementó de 6.3% del PIB en 2001 a 14.6% en 2011, y cayó después al 8.0% en 2015. El sector minero contribuye con más de la mitad de las exportaciones totales (dos tercios si se incluye petróleo y derivados) (Gráfico A.1.1) y aportó, en promedio, alrededor de 13% de los ingresos corrientes del gobierno central en la última década, con una caída significativa en 2014-2015. Sin embargo, los recientes aumentos en la recaudación tributaria de otros sectores (de alrededor de 13% del PIB en la década de 2000, a más del 15% en 2014) han contribuido a reducir la dependencia de la minería.

El sector agropecuario tiene una participación cada vez menor en el PIB, pero sigue empleando una parte significativa de la fuerza laboral y las agroexportaciones no tradicionales han crecido significativamente. El sector agropecuario representó cerca de 5.2% del PIB real en 2015, 25% menos que en el 2000. Su participación en el empleo también ha caído, pero aún representa el 25% (40% si se excluye a Lima y 55% en la sierra). Mientras tanto, las exportaciones del sector en los últimos 15 años han crecido a un ritmo de 14.2% promedio anual, impulsadas por las no tradicionales, que crecieron a un ritmo de 17.4% promedio anual (las tradicionales han crecido al 6.4%).

**GRÁFICO 1.1**  
Tasa de crecimiento  
real del PIB

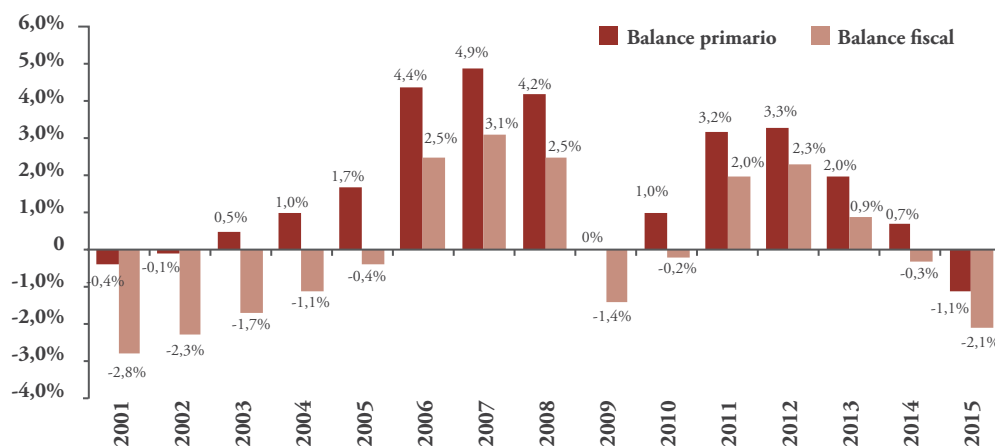
Fuente: OVE con datos  
del BCRP y del FMI.



El periodo 2012-2015 estuvo caracterizado por una significativa desaceleración de la actividad económica, principalmente a causa de factores externos. La tasa de crecimiento anual del PIB cayó de 6.2% en 2002 – 2011 a 4.4% en 2012 – 2015 (2.4% en 2014 y 3.3% en 2015). Entre los principales factores que explican la desaceleración económica en años recientes están la caída en los precios de los productos básicos (especialmente oro y cobre) y la moderación del crecimiento de la economía china, principal compradora del cobre peruano. Estos factores afectaron negativamente las exportaciones mineras y la inversión privada.

La política fiscal acompañó en general a la política monetaria, respondiendo de manera contracíclica a las fluctuaciones en la actividad económica. El gobierno peruano hace un manejo cuidadoso de las finanzas públicas. A mediados de 2014, anunció una serie de medidas fiscales para estimular el crecimiento y la inversión, con un impacto estimado en 2 puntos porcentuales del PIB. El balance fiscal del sector público no financiero registró un déficit de 0.3% del PIB en 2014 que en 2015 aumentó a 2.1% del PIB (Gráfico 1.2). Sin embargo, entre 2004 y 2014, en promedio, Perú logró mantener el tercer superávit fiscal (como porcentaje del PIB) más alto de la región. Se estima que el déficit estructural del sector público no financiero fue de 1.6% del PIB en 2015 y que la deuda pública aumentó de 20.1% del PIB en 2014 a 23.3% en 2015 (Gráfico A.1.2). La deuda pública neta fue equivalente a 6.6% del PIB a fines de 2015, porcentaje inferior al de la mayoría de los países de la región.

La inflación repuntó ligeramente entre 2012 y 2015, pero ha empezado a ceder. La tasa de inflación promedio de Perú en los últimos 10 años (2005-2015) ha sido la más baja de Latinoamérica. Sin embargo, la tasa interanual se aceleró hasta ubicarse en 4.4% en diciembre de 2015, por encima del límite superior establecido por el BCRP, debido al efecto de una mayor depreciación del Sol, alzas de tarifas y choques de oferta interna por condiciones climáticas adversas (el fenómeno de El Niño). La inflación interanual ha vuelto a bajar hasta llegar a 2.9% (agosto de 2016), debido a una reversión de los choques de oferta mencionados anteriormente y a una apreciación nominal del Sol en el trimestre marzo – mayo de 2016. Debido al deterioro de los términos de intercambio y a una disminución del superávit en la cuenta financiera de la balanza de pagos, las reservas internacionales brutas del BCRP descendieron a US\$61,537 millones a fines de 2015, después de haber alcanzado los US\$65,710 millones a fines de 2013.



**GRÁFICO 1.2**

**Balance primario y fiscal del sector público no financiero (% del PIB)**

*Fuente:* OVE con datos del BCRP.

## **B. DESAFÍOS DE DESARROLLO**

Gracias al rápido crecimiento económico, Perú ha logrado avances significativos en muchas áreas. La dotación de infraestructura (carreteras, plantas de generación y redes de distribución eléctrica, instalaciones de agua potable y saneamiento, escuelas y hospitales, entre otros) ha aumentado notablemente. La capacidad del gobierno para ejecutar el gasto público ha mejorado. La cobertura de los servicios públicos de educación y salud han aumentado de forma importante. La pobreza (moderada y extrema) se ha reducido sustancialmente, al igual que la desigualdad del ingreso. No obstante, el país necesita continuar haciendo mejoras en varios frentes.

El gasto público peruano aún presenta ineficiencias y baja efectividad, sobre todo a nivel sub nacional. La presión tributaria (15.2% del PIB en 2015) se halla por debajo del promedio para países de ingresos similares, en parte porque la estructura tributaria presenta numerosas deducciones, exoneraciones y regímenes especiales (más de 2% del PIB), y enfrenta una elevada evasión. Pese a la descentralización (Recuadro A.1.1), el gobierno central recauda 98% de los ingresos, por lo que los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias que este les hace. Además, la inversión pública tiene varias deficiencias, sobre todo a nivel subnacional, donde está atomizada en intervenciones pequeñas, algunas veces con baja rentabilidad social y una ejecución muy por debajo de los niveles presupuestados. Existe también una baja capacidad de coordinación sectorial y territorial que se suma a importantes disparidades en la transferencia de recursos. Algunos gobiernos regionales no cuentan con recursos suficientes para cumplir con sus funciones de gasto, mientras que otros, situados en áreas mineras, reciben transferencias muy importantes por el canon minero. Finalmente, la función de planificación es débil, por lo que el presupuesto tiene escasa vinculación con la programación multianual y no hay claridad sobre quién es el ente rector en la materia.

El país también enfrenta desafíos en términos de competitividad, lo cual tiene múltiples causas. La contribución de la productividad total de los factores al crecimiento de la economía ha sido menor al 2% durante las dos últimas décadas, por debajo de las tasas registradas por otros países de referencia en la región, como Chile y Colombia. La inversión en investigación y desarrollo es baja. En 2010 dicha inversión ascendía a 0.08% del PIB, frente a un promedio de 0.54% para América Latina y el Caribe y 2.3% para la OCDE. Por otra parte, 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, son una traba importante para la actividad productiva. Finalmente, la informalidad es muy alta (aproximadamente 70% del empleo). La mayoría de las ocupaciones en el país se concentra en pequeñas unidades económicas, cuya productividad es muy baja.

Los grandes rezagos en infraestructura que aún enfrenta el país también condicionan su competitividad. Pese a los grandes avances recientes, Perú ocupa el puesto 89 (de 138 países) en el ranking de dotación de infraestructura del Foro Económico Mundial. Por otra parte, la capacidad de generación eléctrica es adecuada, pero la cobertura del servicio sigue siendo baja (92%) en comparación con otros países comparables. Además, existen brechas muy grandes en infraestructura y provisión de servicios entre los ámbitos urbano y rural. Por ejemplo, en 2014 las coberturas de agua potable y saneamiento en áreas urbanas eran de 85% y 79%, mientras que en áreas rurales eran de 62% y 14%, respectivamente (Cuadro 1.1).

CUADRO 1.1 - INDICADORES DE LA BRECHA URBANO – RURAL

	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Brecha urbano-rural (%)</i>	<i>Fuente</i>	<i>Año</i>
<b>Servicios e infraestructura básica</b>					
Conexión a red pública de agua dentro de casa (% total hogares)	85%	62%	23%	INEI	2014
Conexión a red pública de desagüe dentro de casa (% total hogares)	79%	14%	64%	INEI	2014
Uso de energía eléctrica como medio de alumbrado (% total hogares)	99%	74%	25%	INEI	2014
Pavimentación de redes viales (% de red vial) 1/	37%	2%	35%	MTC	2013
<b>Educación</b>					
Tasa neta de asistencia educación primaria (% total población 6-11 años)	93%	93%	-1%	MINEDU	2014
Tasa neta de asistencia educación secundaria (% total población 12-16 años)	87%	75%	12%	MINEDU	2014
Nivel de comprensión lectora (% de alumnos en nivel satisfactorio)	50%	17%	33%	MINEDU	2014
Nivel de comprensión de matemáticas (% de alumnos en nivel satisfactorio)	29%	13%	16%	MINEDU	2014
<b>Salud</b>					
Mortalidad infantil durante el primer año de vida (cada mil niños nacidos)	16	25	-9	INEI	2013/14
Desnutrición crónica bajo patrón OMS (% del total de menores de 5 años)	9%	28%	-18%	MINSA	2015
Anemia (% de total de menores de 6 a 36 meses de edad)	43%	49%	-6%	MINSA	2015
Parto en establecimiento de salud (% del total de partos)	92%	74%	18%	MINSA	2015

*Fuente:* OVE con datos de varios ministerios y agencias públicas.

*Nota:* 1/ Se considera para el ámbito urbano a la red vial nacional y departamental (nexo entre centros urbanos), y para el ámbito rural la red vecinal o rural (nexo entre capitales de distrito con centro poblados).

Pese a haber logrado grandes avances en materia de asociaciones público-privadas (APP), el país debe seguir trabajando en la materia. Para acelerar la inversión en infraestructura, el gobierno peruano ha estado trabajando en la regulación y promoción de APP, alcanzando una de las mejores normativas de la región, junto con las de Chile



y México. Aun así, las APP todavía enfrentan varios desafíos, como mejorar la capacidad institucional para formular proyectos, tanto a nivel regional como local, y fortalecer las fases de priorización y planeamiento de proyectos.

El sistema financiero es solvente, líquido y rentable, pero está altamente concentrado y existe un bajo nivel de inclusión financiera. El sistema es estable y tiene un marco regulatorio adecuado, más estricto que Basilea en cuanto a niveles de capitalización. Sin embargo, a febrero de 2016 los cuatro bancos comerciales más grandes concentran el 84% de los activos del sistema bancario, el cual abarca casi el 83% de los activos de todo el sistema financiero. Debido en gran parte a la concentración del sistema bancario y al uso intensivo de requerimientos de encaje por parte del BCRP, el spread de tasas de interés en Perú es de 13.4%, mientras que el promedio de la región se ubica en 6.8%. La falta de competencia es una de las causas del bajo nivel de inclusión financiera, que a su vez es menor en zonas rurales y con altas tasas de pobreza.

Los indicadores de cobertura de servicios de salud y educación han mejorado significativamente, pero siguen enfrentando retos importantes. En educación, la calidad de los servicios provistos es uno de los principales problemas, pues redundan en bajos niveles de aprendizaje. En la evaluación de PISA<sup>4</sup> de 2012, por ejemplo, Perú se ubicó en el último lugar. Asimismo y a pesar de los recientes aumentos a los salarios de los profesores, el nivel de gasto en el sector representa alrededor de 4% del PIB, uno de los más bajos en la región. Por otra parte, la población ha experimentado una mejora importante en sus niveles de salud. Sin embargo, el país atraviesa por un cambio epidemiológico hacia una mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles, lo que aumentará la demanda de servicios de salud y traerá como consecuencia una presión en las finanzas públicas.

El país mantiene desigualdades importantes entre el ámbito urbano y el rural. De acuerdo con la medición oficial, la tasa de pobreza en Perú se redujo de 59% a 22% entre 2004 y 2015. Sin embargo, en las áreas urbanas dicha tasa es 15%, mientras que en las zonas rurales es 45%. En educación y salud también existen diferencias marcadas (por ejemplo, en los niveles de comprensión lectora y de matemáticas, y en los niveles de desnutrición crónica). Esto es preocupante tanto desde el punto de vista de derechos humanos, como por el efecto que tiene en la perpetuación de la pobreza (Cuadro 1.1).

Estas diferencias apuntan a un problema de inclusión social. Uno de los retos fundamentales para promover la inclusión social es mejorar el funcionamiento y la coordinación de los programas sociales. Con ese propósito, en octubre de 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), pero aún es necesario fortalecerlo, consolidar sus funciones y mejorar el desempeño de los programas de protección social con que cuenta el país.

### C. PERSPECTIVAS PARA 2016 Y EL MEDIANO PLAZO

El BCRP proyecta un crecimiento más alto que en 2014-2015, de alrededor de 4%, debido a un aumento en la producción minera y un mayor dinamismo de la inversión pública. La tasa de crecimiento en el primer semestre de 2016 fue 4.1%. El mayor crecimiento esperado está asociado al aumento previsto en la producción minera por el adelanto en la entrada de operaciones de Las Bambas y la ampliación de Cerro Verde, y el anuncio por parte de algunas empresas de un aumento en sus metas de producción. La inversión pública mostraría mayor dinamismo en 2016 debido a una mejor gestión de gasto por parte de los gobiernos subnacionales, mientras que la inversión privada tendría un crecimiento prácticamente nulo. Se espera que la inflación regrese al rango meta hacia fines de 2016 y se sitúe alrededor de 2.0% en 2017. El déficit fiscal aumentaría en 2016, mientras que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos disminuiría debido al aumento en las exportaciones mineras. El déficit fiscal convencional aumentaría a alrededor de 3.0% del PIB en 2016, mientras que el déficit estructural se situaría en 2.4% del PIB potencial. Las necesidades de financiamiento ascenderían a 4.2% del PIB, lo que generaría un incremento de la deuda pública a 25.6% del PIB.

Para el mediano plazo se prevé que la economía crezca a su tasa potencial de 4% anual. Al mismo tiempo, se visualiza un proceso gradual de consolidación fiscal, para reducir el déficit estructural a 1% del PIB (el límite previsto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal). A tal efecto, en agosto de 2016 el Congreso aprobó una ley que establece una trayectoria más gradual para el déficit estructural, que anticipa una reducción a 2.2% del PIB para 2017 y 1% del PIB para 2021. Lograr estas metas requerirá esfuerzos significativos.

Es importante tener en cuenta que la economía peruana presenta una serie de vulnerabilidades de origen externo e interno que pueden afectar su desempeño futuro. Los principales riesgos externos, que afectan también a muchos otros países de la región, son un nuevo periodo de volatilidad financiera global, una desaceleración más pronunciada del crecimiento en China, choques de oferta (alza significativa del precio del petróleo y otros productos importados), o un deterioro adicional de los términos del intercambio. Por otra parte, un fortalecimiento persistente del dólar estadounidense también constituye un riesgo, dado que el grado de dolarización es todavía significativo.





El “Proyecto de desarrollo de sistemas de gestión de residuos sólidos en zonas prioritarias” busca hacer más eficiente y sostenible la gestión de los residuos sólidos urbanos en 31 ciudades, mediante la construcción de rellenos sanitarios, adquisición de equipamiento y vehículos de recolección y recuperación, así como preparación e implementación de planes de capacitación a las organizaciones de segregadores.

© OVE



# 2 Relevancia de la Estrategia y el Programa del Banco

## A. RELEVANCIA

La Estrategia del Banco con Perú 2012-2016 (EBP) estuvo estructurada en dos líneas de acción y nueve áreas prioritarias de trabajo con el sector público. Las dos líneas de acción se definieron con base en sus objetivos: la primera buscaba “contribuir a cerrar las brechas urbanas y rurales” y la segunda buscaba “estimular un crecimiento económico sostenible” (§ 3.1). Las áreas prioritarias eran (i) inclusión social; (ii) desarrollo rural y agricultura; (iii) agua, saneamiento, recursos hídricos y residuos sólidos; (iv) vivienda y desarrollo urbano; (v) transporte; (vi) adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres naturales; (vii) energía; (viii) gestión pública; y (ix) competitividad e innovación.<sup>5</sup> El Cuadro A.2.1 (parte superior) muestra la forma en la que las áreas prioritarias se corresponden con las líneas de acción.

La selección de las áreas prioritarias de trabajo se basó en un extenso y sólido trabajo técnico y se determinó mediante un diálogo con el gobierno peruano y la sociedad civil. Los especialistas del Banco produjeron trece notas técnicas sobre distintos temas, incluyendo las nueve áreas prioritarias. En general, estos trabajos presentan un diagnóstico bien documentado sobre la problemática que enfrentaba el país hacia 2012 y sus causas. Las autoridades del gobierno peruano expresaron su reconocimiento y satisfacción con el trabajo y el diálogo técnico del Banco que derivó en la formulación de la EBP. Una opinión semejante se recogió entre los representantes entrevistados de las organizaciones miembros del Grupo Consultivo de Sociedad Civil (ConSOC).

La matriz de resultados de la EBP planteó una multiplicidad de objetivos estratégicos. En la matriz de resultados, las nueve áreas prioritarias (un número grande) se multiplicaron en 40 objetivos estratégicos que, en algunos casos, no presentan una clara conexión con las dos líneas de acción de la EBP (Cuadro A.2.2). Los 40 objetivos estratégicos corresponden más a la atomizada cartera de préstamos que a un planteamiento selectivo y estratégico de trabajo con el país. La mayoría de los 59 indicadores asociados a estos objetivos son SMART y tienen línea de base, meta y fuentes de verificación predefinidas.

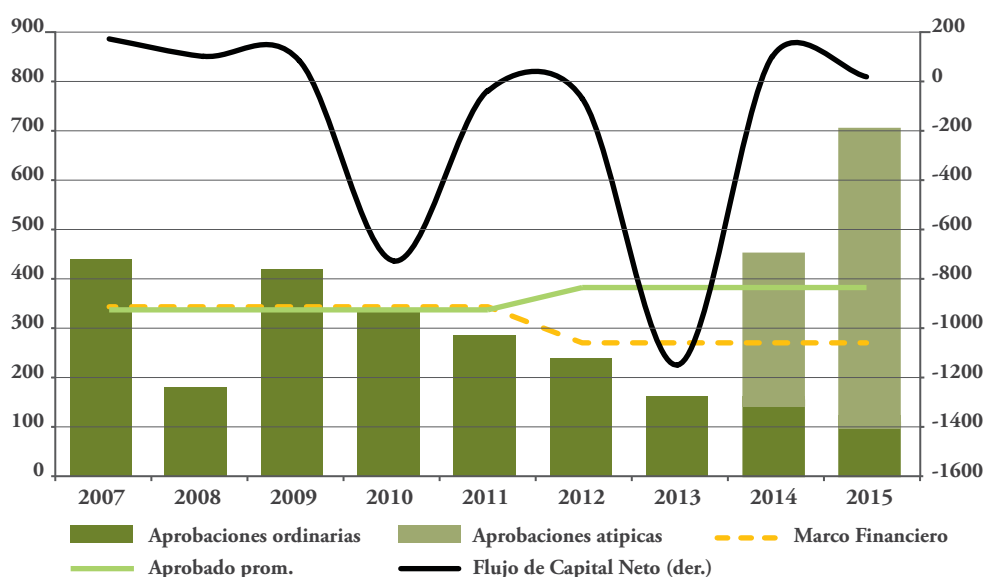
En términos generales, la EBP es relevante y presenta un buen grado de alineación con las prioridades del gobierno. Las dos líneas de acción y las áreas prioritarias abordan algunos de los principales retos de desarrollo del país. La preocupación de la EBP por el medio ambiente no se observa en los Marco Macroeconómico Multianual (MMM)<sup>6</sup> vigentes durante el periodo.<sup>7</sup> Esto no implica que el tema no fuera de interés para el gobierno (de hecho, por ejemplo, el país fue el anfitrión de la conferencia COP20), sino que no tenía la prioridad más alta desde la perspectiva del MEF. Esta diferencia de prioridades impactó, principalmente, en el área de energía, donde la EBP se concentró en “contribuir a una gestión eficiente y sostenible de los recursos energéticos del Perú” (§ 3.27), mientras que el MMM buscaba cerrar la brecha urbano-rural en cobertura eléctrica. Otra diferencia se da en el área de vivienda y desarrollo urbano, que no aparece como prioridad en los MMM (nuevamente, existen otros documentos de planificación, como el Plan Bicentenario, que dan un peso importante al tema de vivienda). A nivel de líneas de acción, la EBP está plenamente alineada con los MMM. La primera línea de acción de la EBP se corresponde directamente con el primer lineamiento principal de política económica del MMM 2012-2014, mientras que la segunda coincide con el tercero y quinto lineamientos principales de política económica (en particular, el énfasis en incentivar la creación de APP).

## **B. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA**

Las aprobaciones de préstamos con garantía soberana han superado el marco de financiamiento previsto en la EBP; sin embargo, conseguir ese nivel de aprobaciones no ha sido fácil. Dada la buena calificación de riesgo de Perú, al Banco le beneficiaría tener una mayor exposición con el país, pero esto se complica por el cada vez menor espacio financiero que tiene el Banco en el país. El marco de financiamiento para el periodo 2012-2016 fue de US\$1,028 millones y las aprobaciones totales han alcanzado US\$1,565 millones.<sup>8</sup> Es decir, han superado ya en 52% el marco de financiamiento; sin embargo, esto se debe a tres operaciones atípicas,<sup>9</sup> cada una por US\$300 millones. Si se las excluyese, las aprobaciones de préstamo ascenderían a US\$665 millones (Gráfico 2.1). Si bien las aprobaciones han sido altas, la exposición financiera del Banco con Perú no lo es tanto, pues US\$600 millones corresponden a dos operaciones contingentes que podrían nunca desembolsarse. En general, se

observa una tendencia hacia un espacio financiero cada vez menor para el Banco en Perú (el marco de financiamiento del periodo anterior fue 65% mayor al de 2012-2016 y las aprobaciones de préstamos con garantía soberana quedaron 5% por debajo).

Pese al alto volumen de aprobaciones, algunos prepagos del país hicieron que el Banco no pudiera mantener su participación en la deuda multilateral peruana ni tener un flujo neto de capital positivo hacia el país. El escenario de aprobaciones anuales planteado en la EBP permitiría, *ceteris paribus*, tener un flujo neto de capital de aproximadamente US\$56 millones. Con ello, pese a que la participación del BID en la deuda externa total peruana caería del 16.4% en 2012 al 14.9% en 2016, su participación en la deuda multilateral se mantendría alrededor del 40% del total (el principal acreedor multilateral). Sin embargo, en 2013 Perú prepagó algunas operaciones por un monto total de US\$1,342 millones, lo cual hizo que el flujo neto de capital hacia el país fuese negativo (Gráfico 2.1) y que la participación del Banco en la deuda multilateral y la deuda externa total cayeran al 35.14% y al 10.7%, respectivamente, en 2013.



**GRÁFICO 2.1**

Aprobaciones, marco financiero y flujo de capital neto

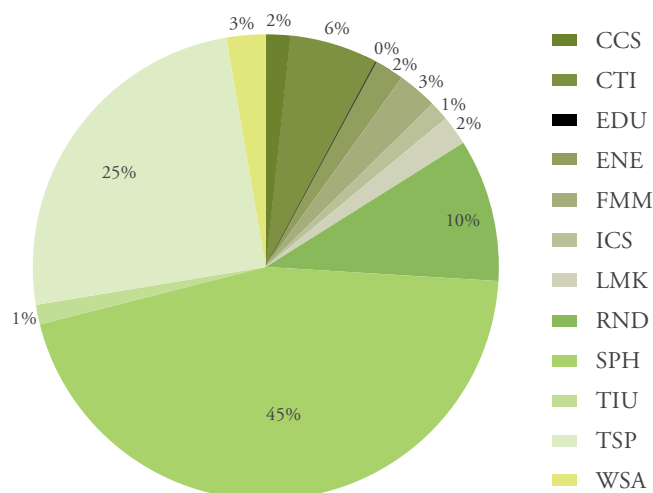
Fuente: OVE.

El menor espacio financiero para el Banco en Perú se debe al mejor acceso del país a los mercados financieros y a que los cargos financieros del Banco han aumentado. La calificación crediticia de Perú se ha mantenido firme dentro del grado de inversión desde 2008. Debido a esto, su acceso a los mercados financieros ha ido mejorando. Durante el periodo, el gobierno peruano emitió cuatro bonos en mercados internacionales por un total equivalente a más de US\$3,560 millones. Asimismo, redujo su nivel de endeudamiento, pasando del 41.7% del PIB en 2005 a 23.3% en 2015. Con ello, las necesidades de financiamiento multilateral de Perú han ido disminuyendo. Por otra parte, los préstamos del BID cobran una tasa de interés y

comisiones más elevadas que los del Banco Mundial. De acuerdo con las autoridades peruanas, este es un factor muy importante al momento de determinar los montos de endeudamiento con dichas instituciones. Por ejemplo, en 2015 el Banco aprobó dos PBP-DDO por US\$600 millones, mientras que en febrero de 2016 el BM aprobó dos operaciones semejantes por US\$2,500 millones. La CAF, por su parte, tiene costos financieros más altos, pero presenta menores costos transaccionales. Así, las participaciones del Banco Mundial y de la CAF en la deuda peruana no se redujeron tanto como la del BID (Gráfico A.2.1).

El programa aprobado de préstamos con garantía soberana estuvo concentrado en cinco divisiones del Banco, en correspondencia con cuatro de las áreas prioritarias de la EBP. Las divisiones del Banco con mayores aprobaciones durante el periodo fueron Protección Social y Salud (SPH) y Transporte (TSP), con 70% del monto total aprobado (Gráfico 2.2).<sup>10</sup> Por cantidad de operaciones aprobadas, las principales divisiones fueron Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (RND), Protección Social y Salud (SPH), Competitividad e Innovación (CTI), Gestión Fiscal y Municipal (FMM) y Transporte (TSP), con 72% de las aprobaciones.

**GRÁFICO 2.2**  
Cartera aprobada por  
sector (monto aprobado)



La EBP 2012-2016 buscó responder a la recomendación sobre focalización del CPE anterior (RE-403-2), pero el programa siguió atomizado. El CPE anterior señaló la falta de focalización del programa 2007-2011 y recomendó focalizarlo en adelante en el crecimiento sostenible y la reducción de las inequidades. La EBP 2012-2016 propuso esos dos temas focales como líneas de acción, pero mantuvo un número elevado (nueve) de áreas prioritarias (la EBP 2007-2011 tuvo un número semejante). A nivel de operaciones, en el periodo se aprobaron 27 operaciones de préstamo con garantía soberana en las nueve áreas prioritarias (salvo vivienda) y dos de las áreas de diálogo (Cuadro A.2.3). Además, dentro de cada área prioritaria hubo varios temas de trabajo, por lo que el apoyo del Banco estuvo dividido en



una multiplicidad de temas específicos. Por otra parte, la cartera heredada al inicio del periodo fue importante, lo que contribuyó a la dispersión del programa: 13 operaciones de préstamo a cargo de 9 divisiones del Banco, por un monto total por desembolsar de poco más de US\$191 millones. A junio de 2016, nueve de estas operaciones ya habían desembolsado el 100% de los recursos.

Para el trabajo con el sector privado, la EBP fue aún menos específica. Se planteó como objetivo “potenciar la participación del sector privado, incentivando la formación de 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” (§ 3.1). Además, se listaron más de diez áreas en las que se esperaba que trabajaran las cuatro ventanillas del sector privado del Grupo BID (Cuadro A.2.1, parte inferior).

Las ventanillas del sector privado del Grupo BID cerraron un número significativo de operaciones con el sector financiero, lo cual no estaba previsto en la EBP. El departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) consiguió aprobaciones en todas las áreas en que se concentraría, salvo en salud, cambio climático y energía.<sup>11</sup> El sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) logró aprobaciones solo en las áreas de educación y financiamiento para la vivienda. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII), por su parte, aprobó cuatro operaciones en el área de energía renovable, diez con el sector financiero y nueve en otros sectores (Cuadro A.2.4). Finalmente, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó 28 operaciones (US\$20.5 millones), diez de las cuales están dirigidas a contribuir de forma directa a la inclusión social rural, nueve a promover el emprendimiento, y seis se concentran en el sector financiero.

Un tema transversal de trabajo propuesto por la EBP es el fomento a la participación privada a través de APP, donde el Banco lleva varios años apoyando al país. A través de la “Facilidad sectorial institucional para la mejora de la calidad de la gestión y del gasto público” (PE-L1013, 2005-2012, US\$3 millones), por ejemplo, el Banco apoyó el desarrollo y aprobación de la metodología para la valoración de pasivos contingentes de APP, así como la implantación del marco institucional y operativo para la participación del sector privado en la inversión pública, el desarrollo de la metodología para evaluar APP en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el sistema de monitoreo de las APP, entre otras cosas.

Desde 2012, el Grupo BID siguió apoyando el desarrollo de APP en el país en sectores específicos. En el sector de agua y saneamiento, se aprobó una operación de cooperación técnica (PE-T1234, 2012) para apoyar la capacitación sobre la implementación de APP. En Salud, el Programa de modernización de la gestión de la inversión para la cobertura universal de salud (PE-L1169, 2015) y la cooperación técnica (PE-T1327, 2015) están apoyando, entre otras cosas, la capacidad del

Ministerio de Salud de implementar proyectos de APP. En transporte, el Grupo BID está financiando la construcción de la línea 2 del metro de Lima mediante una operación con garantía soberana (PE-L1147, 2014, US\$300 millones) y otra sin garantía soberana (PE-L1160, 2014, US\$450 millones). En energía, la CII aprobó cinco operaciones para financiar la construcción de plantas hidroeléctricas: Canchayllo (PE3949A-01, 2012, US\$7.2 millones), Hidrocañete (PE3976A-01, 2014, US\$6.65 millones), Andean Power Generation (PE3984A-01, 2015, US\$3.5 millones) y Yarucaya (PE3971A-01, 2015, US\$12 millones). SCF, por su parte, financió la construcción del Proyecto hidroeléctrico Chaglla (PE-L1113, 2011, US\$150 millones) y aprobó dos operaciones más para la construcción de parques eólicos, aunque ambas fueron canceladas (PE-L1139 y PE-L1156, 2014) debido a que los clientes consiguieron mejores condiciones en el mercado.

La participación del Grupo BID en los proyectos de APP es muy valorada por financiadores externos. El mercado financiero peruano es lo suficientemente profundo como para financiar proyectos de APP; sin embargo, el Grupo BID, y los bancos multilaterales en general, aún tienen un papel importante a la hora de financiar proyectos grandes y emblemáticos, mitigar riesgos, o introducir tecnologías nuevas. Adicionalmente, su participación es considerada por financiadores externos como un sello de aprobación, indicando que el proyecto está bien diseñado y que se cumplirá con salvaguardas ambientales y sociales de alto nivel. Gracias a ese “sello”, es posible movilizar recursos externos para financiar la totalidad de los proyectos.

Entre 2012 y junio de 2016, Perú fue el cuarto país prestatario del Banco en términos del número de operaciones de cooperación técnica (CT) aprobadas. El Banco aprobó 70 CTs a Perú, solo por debajo de Bolivia, Colombia y México. En términos de monto, el total aprobado ascendió a casi US\$52 millones, el más alto de todo el Banco; sin embargo, esto incluye una operación por más de US\$18 millones (PE-X1007) financiada por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (sin ella, Perú sería el tercer receptor de fondos, después de Brasil y Colombia). El Banco también aprobó cuatro donaciones de inversión por poco más de US\$74 millones.<sup>12</sup> Este uso intensivo de la cooperación técnica estuvo solo parcialmente vinculado a apoyar las operaciones de préstamo (28 CTs), pero se insertó mayoritariamente (64 CTs) en las áreas prioritarias de la EBP.

En cuanto a los aspectos operativos, la EBP planteó cambios más profundos que los que se logró implementar. Por una parte, la EBP esperaba que el 60% de las aprobaciones con garantía soberana correspondieran a préstamos de inversión y el resto a préstamos basados en políticas (PBL). Esto no se logró, pues el 55% de las aprobaciones se hizo a través de PBLs, pero aun así implica una mejora con respecto al periodo 2007-2011, cuando los PBLs representaron el 73% de las aprobaciones con garantía soberana. Por otra parte, la EBP preveía utilizar los contratos por servicios (*fee for services*)<sup>13</sup> en algunas áreas prioritarias; la demanda

del país, sin embargo, se limitó a una sola operación (“Asistencia técnica en el diseño de la evaluación de impacto de Beca 18”, PE-R1001).<sup>14</sup> Finalmente, la estrategia se implementaría, al menos en parte, mediante “combos de desarrollo” consistentes en proyectos articulados, con un enfoque multisectorial que abarcara varias de las áreas prioritarias de la EBP (§ 5.1). Este enfoque implicaba retos importantes tanto para el Banco como para el país y no se logró implementar debido a dificultades de coordinación entre distintas entidades gubernamentales.

### C. EJECUCIÓN DE LA CARTERA

Durante el periodo 2012-2016, la ejecución de la cartera peruana se aceleró, sobre todo la heredada. La curva de desembolso<sup>15</sup> de los préstamos de inversión con garantía soberana que estuvieron *activos* durante el periodo 2012-2016 (es decir, la cartera heredada más la aprobada; Gráfico A.2.3 a y b) muestra un ritmo de desembolso más rápido que el de los préstamos activos durante el periodo 2007-2011. Por otra parte, los préstamos de inversión CGS *aprobados* durante 2012-2016 han estado desembolsando a un ritmo semejante al de los préstamos aprobados durante 2007-2011 (Gráfico A.2.3 c y d). Sin embargo, dado que la curva de desembolso para el resto del Banco se enlenteció ligeramente, la mediana de la cartera peruana alcanzó a la mediana del Banco.<sup>16</sup> En conjunto, estas dos observaciones sugieren que la ejecución de la cartera heredada se aceleró. En efecto, prácticamente ocho de los 11 préstamos de inversión heredados se terminaron de ejecutar durante el periodo, incluyendo tres de transporte aprobados en 2005 y 2006. Además, el Banco hizo esfuerzos para mejorar su comprensión del funcionamiento del SNIP y compatibilizar el proceso de preparación de proyectos con el mismo.

Sin embargo, la ejecución enfrentó algunos problemas que en varios casos implicaron retrasos. En primer lugar, la alta rotación de personal en las entidades de gobierno ha dado lugar a una pérdida de conocimiento y experiencia sobre las operaciones y, en ocasiones, a cambios en la orientación de las mismas. En segundo lugar, en algunos casos el diseño de los proyectos, acordado entre el Banco y el gobierno peruano, fue demasiado ambicioso (préstamos programá-ticos) o inadecuado (algunas operaciones para construcción de infraestructura). Entre estos últimos hubo algunos proyectos en los que el rediseño de las obras ocasionó importantes sobrecostos. Un tercer problema de ejecución comúnmente señalado por autoridades del gobierno y personal del Banco es la falta de coordinación institucional. La baja capacidad de las unidades ejecutoras y las dificultades con los procesos de adquisiciones fueron otros dos factores que comúnmente retrasaron la ejecución (Gráfico 2.3).

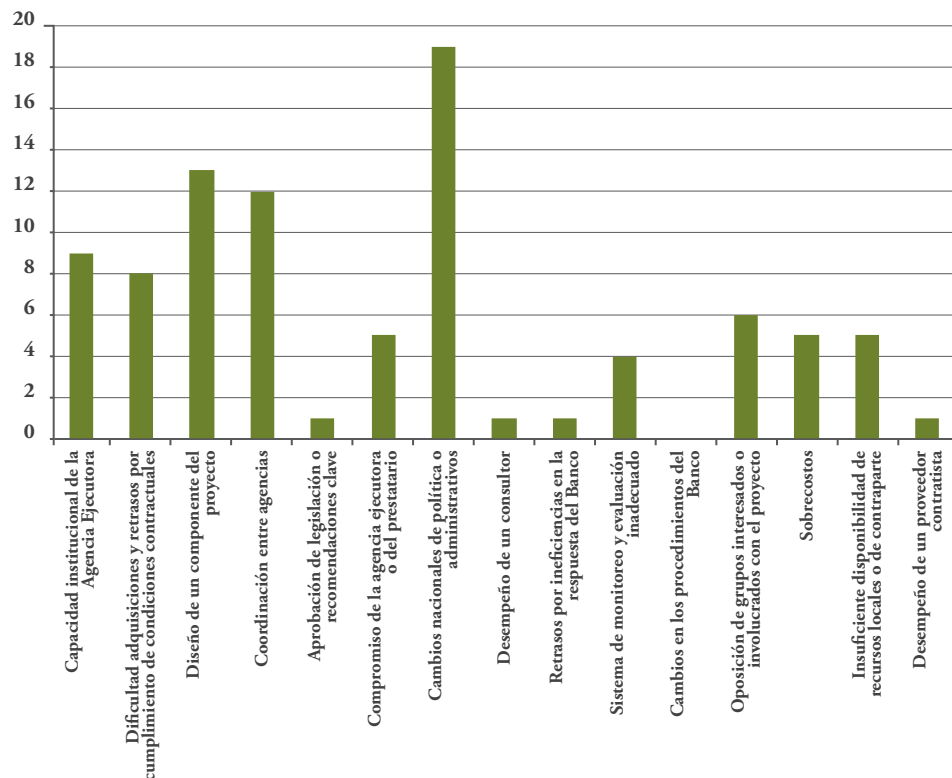
Pese a que la ejecución fue más ágil, los desembolsos siguieron mostrando una tendencia decreciente debido al menor monto de los préstamos. Durante los últimos diez años, el volumen total de desembolsos ha ido disminuyendo. Es de esperarse que los desembolsos repunten en los próximos años, debido a la aprobación del

préstamo para la construcción de la línea 2 del metro (PE-L1147). Además, si los PBP-DDOs aprobados en 2015 llegaran a ejecutarse, los desembolsos totales podrían aumentar aún más (Gráfico 2.4).

El Banco también apoyó a Perú en el mejoramiento de sus sistemas nacionales; sin embargo, la mayoría de las metas incluidas en la EBP no fueron alcanzadas.<sup>17</sup> A través de diversas operaciones de préstamo y de cooperación técnica, el Banco ha estado apoyando el mejoramiento de los sistemas de gestión financiera, auditoría, contrataciones y adquisiciones públicas del país. Sin embargo, las metas planteadas en la EBP fueron demasiado ambiciosas y están lejos de ser alcanzadas. Solo una de ellas se ha cumplido plenamente: actualmente, el 100% de la cartera CGS utiliza el subsistema informativo y de difusión del SEACE (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado), mientras que en 2012 solo el 10% lo usaba. Otro indicador que presenta un avance significativo (aunque no es atribuible al Banco) es el porcentaje del presupuesto nacional que se elabora en base a resultados, el cual pasó del 20% en 2012 al 62% en 2016 (Cuadro A.2.5).

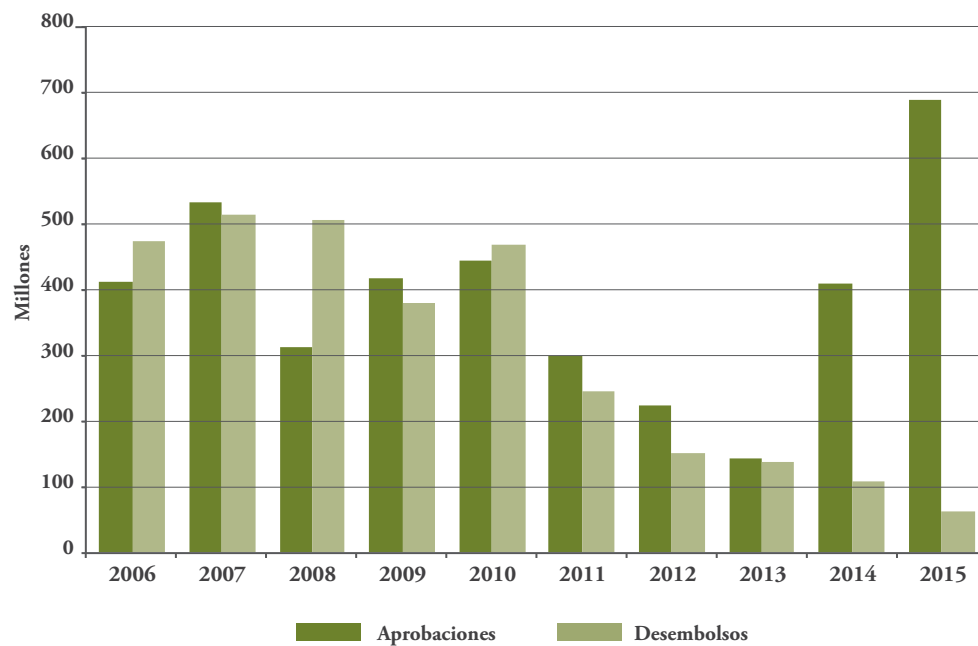
**GRÁFICO 2.3**  
**Frecuencia de problemas de ejecución reportados**

*Fuente:* OVE con base en diversos documentos de supervisión y evaluación y entrevistas.



El trabajo del Banco en Perú muestra un grado alto de coordinación con otros cooperantes. En general, OVE no encontró casos que sugieran una duplicación de esfuerzos ni de afectaciones entre las operaciones financiadas por el Banco y aquellas financiadas por otros cooperantes internacionales. Por el contrario, un porcentaje

relativamente alto de la cartera es cofinanciado con otros cooperantes. El ejemplo más claro es el sector transporte, donde ocho de las once operaciones de préstamo CGS aprobadas en los últimos 15 años han estado cofinanciadas, con montos iguales, por el BID y el Banco Mundial.



**GRÁFICO 2.4**  
Aprobaciones y  
desembolsos con  
garantía soberana





Si bien los objetivos de la Estrategia del Banco con Perú para el sector (mejorar la infraestructura de transporte, el sector logístico, la eficiencia de los pasos de frontera, la movilidad urbana en ciudades y la seguridad vial) implican inversiones considerables en infraestructura, el financiamiento del Banco se ha mantenido en US\$50 millones por operación, mientras las contrapartes han aumentado.

# 3 Avances y resultados de las operaciones activas durante el periodo

**Este capítulo presenta un panorama de los logros y avances de la cartera de operaciones activa durante el periodo. Se tomaron en cuenta no solo las operaciones aprobadas desde 2012, sino también las heredadas del periodo anterior incluyendo, en muchas ocasiones, operaciones que desembolsaron un porcentaje pequeño de sus recursos entre 2012 y junio de 2016. También se tomaron en cuenta algunas operaciones que finalizaron antes de 2012, pero que forman parte de un conjunto articulado de proyectos, al menos uno de los cuales estuvo activo entre 2012 y 2016. El capítulo se centra en las operaciones que ya presentan resultados y está organizado siguiendo los objetivos estratégicos de la EBP (agrupados dentro de las áreas prioritarias), abordando el trabajo del Banco por líneas de trabajo o programas, más que por operaciones individuales.**

La matriz de resultados de la EBP presenta un nivel bajo en alcance de metas. Solo se dispone información actualizada para 29 de los 59 indicadores incluidos, y solo en 13 casos las metas han sido alcanzadas o están cerca de serlo (Cuadro A.2.2).

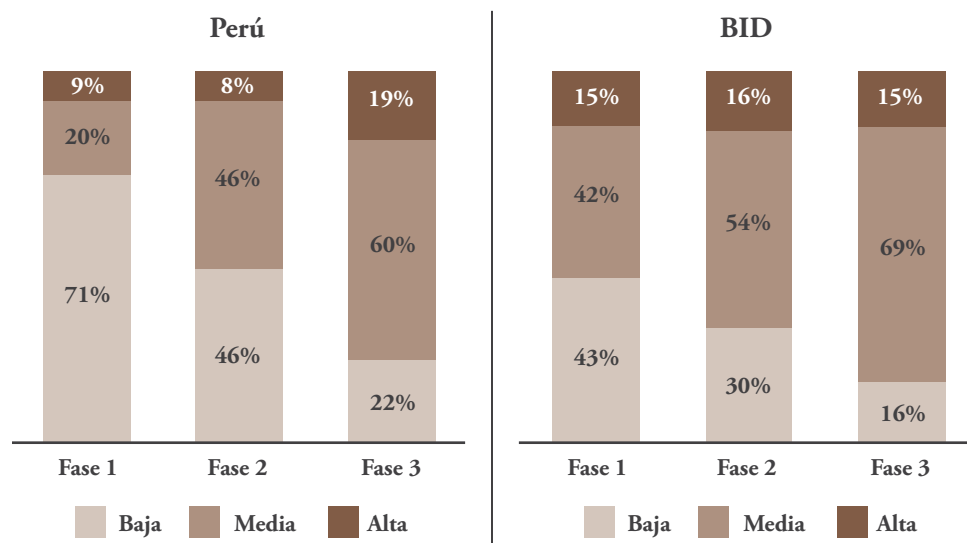
En términos generales, las operaciones del Banco se concentraron en ayudar a mejorar la gestión pública y el marco institucional peruano. Esto se verifica en prácticamente todas las áreas de trabajo (no solo la llamada, precisamente, “gestión pública”). En efecto, la colaboración del Banco ha estado encaminada, en gran medida, a fortalecer las capacidades de planificación y de gestión de los ministerios de línea y de otras entidades públicas, a mejorar la efectividad y eficiencia de los programas y políticas gubernamentales e, incluso, a reformar el marco institucional en sí mismo, creando nuevas instituciones.



Gran parte de este trabajo se ha dado a través de series programáticas de préstamos basados en políticas (PBPs). Algo muy positivo del caso peruano es que, a diferencia del resto de los países prestatarios miembros del Banco, en Perú las series programáticas suelen ser más largas (tres o incluso cuatro fases) que en otros países y todas son completadas (RE-485-6). Es decir, todas las fases planeadas al inicio de la serie son implementadas, aunque en la mayoría de los casos las condiciones de política se ajustan conforme la serie va avanzando. Dichos ajustes suelen implicar reformas de política de menor calado que las que se habían planteado originalmente. Un análisis de profundidad estructural (como el empleado por el FMI; ver RE-485-6) aplicado a todas las series programáticas discutidas más adelante (en su mayoría planteadas antes de 2012) revela que, en términos generales, las reformas de política llevadas a cabo en Perú tuvieron una profundidad entre baja y media (menor que las de la citada evaluación, aunque en ese caso el análisis cubrió distintos sectores y años que este CPE, por lo que los resultados no son estrictamente comparables) (Gráfico 3.1).

**GRÁFICO 3.1**  
Profundidad estructural de las reformas de política

Fuente: OVE.  
Nota: Los resultados para Perú no son estrictamente comparables a los del “BID” porque estos últimos corresponden a una muestra que incluyó distintos sectores y periodos.



## A. INCLUSIÓN SOCIAL (MÁS SALUD, EDUCACIÓN Y EMPLEO)

El Banco fue un socio clave en la conformación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en 2011. Este apoyo no se dio dentro del marco de alguna operación específica, sino mediante acompañamiento técnico de los especialistas del Banco. En opinión de personas que formaron parte del MIDIS durante su conformación, ese apoyo personalizado fue fundamental y mucho mayor que el de cualquier otro cooperante. Así, en 2011 el Banco se había posicionado como el principal socio de Perú en el tema de inclusión y protección social. Sin embargo, tras cambios de personal en el MIDIS y el Banco, ese posicionamiento se ha debilitado y tanto el Banco Mundial como el PNUD han ocupado los espacios de diálogo y cooperación dejados por el BID.

El trabajo del Banco en protección social y desarrollo infantil temprano tuvo los objetivos estratégicos de aumentar la cobertura de los programas JUNTOS y Cuna Más (en los 600 distritos más pobres del país), respectivamente. El país hizo importantes avances en la cobertura de JUNTOS, pero quedó lejos de la meta planteada en la EBP respecto de la cobertura de Cuna Más (Cuadro A.2.2). La contribución del Banco en ambos casos se dio de forma indirecta, ayudando a mejorar la efectividad y eficiencia de los programas. El “Programa de reformas de los sectores sociales” (PE-L1072, PE-L1078, PE-L1100 y PE-L1105; 2009-2012; US\$186 millones) (Cuadro A.3.1) ayudó a mejorar algunos de los principales programas sociales y laborales de Perú enfocados en reducir la pobreza y mejorar las posibilidades de empleo. El programa hizo contribuciones importantes en cuatro áreas. Primero, apoyó al programa de transferencias condicionadas JUNTOS con una estrategia comunicacional, el nuevo manual de operaciones y la línea de base para la evaluación de impacto.<sup>18</sup> Aunque no logró establecer un pago diferenciado para todos los hogares, se hicieron los estudios para comenzar a hacerlo. También se avanzó en la consolidación de la información de las Direcciones Regionales y otros establecimientos relacionados a Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social para la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades. Segundo, se fortaleció significativamente la metodología de formulación presupuestal y la operación del Sistema Integrado de Salud (SIS). Tercero, se hicieron evaluaciones de los programas de empleo Construyendo Perú y Jóvenes a la Obra, y se mejoraron las reglas de operación de este último y de Trabaja Perú. Cuarto, el programa también fortaleció el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y consiguió que, progresivamente, los programas sociales usen el padrón general de hogares para focalizar sus acciones (Cuadro A.3.2).

El “Programa de gestión de resultados para la inclusión social” (PE-L1129 y PE-L1154; 2013-2015; US\$330 millones) continuó fortaleciendo los programas sociales, en especial JUNTOS y Cuna Más. El programa apoyó una evaluación de impacto de una modalidad de atención del Programa Nacional Cuna Más (PNCM)<sup>19</sup> con la que se verificaron impactos positivos sobre las capacidades cognitivas y no cognitivas de los niños atendidos. Las operaciones del Banco también apoyaron evaluaciones operativas de JUNTOS, iniciando con ello la sistematización del monitoreo del cumplimiento de condicionalidades a nivel nacional. También se dio apoyo en el diseño de distintos aspectos de los programas sociales, como gestión de calidad, seguimiento, comunicación, capacitación de funcionarios, elaboración de diagnósticos, pilotaje de las estrategias de egreso de JUNTOS y de inclusión financiera entre beneficiarios de programas del MIDIS. Finalmente, se apoyó el desarrollo de mecanismos de gestión de programas a nivel local. Los impactos de estas acciones no han podido ser verificados (Cuadro A.3.3).

En salud, la EBP se propuso “incrementar la cobertura y calidad de servicios de salud en los 600 distritos más pobres”, “reducir la desnutrición crónica en zonas rurales” y “reducir la anemia por deficiencia de hierro en zonas rurales”. El país ha logrado reducir la desnutrición y la incidencia de anemia, pero no ha sido posible verificar el avance en el primer objetivo (Cuadro A.2.2), pues aunque el trabajo del Banco ha

estado directamente encaminado a ese primer objetivo, los aumentos en cobertura y calidad de los servicios han ocurrido dentro de un plan de carácter nacional, por lo que no es posible atribuirlos a las operaciones del Banco (Cuadro A.3.4). Durante el periodo se terminó de ejecutar el “Programa de apoyo a la reforma del sector Salud — PARSALUD” (PE-L1005; 2008-2015; US\$15 millones).<sup>20</sup> La operación buscaba incrementar el uso de servicios de salud materno-infantiles y reducir la morbilidad infantil de los niños y niñas menores de tres años, de familias en zonas rurales de las nueve regiones más pobres del país. La operación excedió sus metas de capacitación, pero no alcanzó las de provisión de equipamiento. Actualmente, el Banco continúa trabajando en mejorar la oferta pública de servicios de salud, reducir la fragmentación del sistema y consolidar el financiamiento público del sector a través del “Programa de modernización de la gestión de la inversión para la cobertura universal de salud” (PE-L1169; 2015; US\$300 millones).

En educación, el Banco se propuso “mejorar la calidad de los servicios para niños de 3 a 5 años en áreas rurales e indígenas”, “mejorar los aprendizajes en asignaturas clave” y “cerrar brechas educativas con énfasis en niños y jóvenes rurales”. Con respecto al primer objetivo, el Banco está financiando el “Programa de mejoramiento de la educación inicial en Ayacucho, Huancavelica y Huánuco” (PE-L1062; 2011; US\$25 millones), que financia la construcción y rehabilitación de 127 centros educativos y la provisión de equipamiento a centros de educación inicial, la provisión de materiales educativos y la capacitación a docentes en tres regiones predominantemente rurales y con altos niveles de pobreza (Cuadro A.3.5). Con respecto a los otros dos objetivos, las operaciones PE-T1232 y PE-T1243 financiaron un programa para ayudar a niños preescolares a aprender los elementos básicos de números y formas geométricas mediante nuevos materiales educativos, y otro para mejorar las capacidades científicas de niños y niñas de tercer grado en Lima mediante la capacitación de maestros. Ambos programas contaron con una evaluación de impacto y mostraron resultados positivos. Además, las acciones del Banco —el apoyo a la reforma magisterial de 2012 y el mejoramiento de la calidad de la oferta de educación inicial— podrían tener una contribución indirecta a los objetivos estratégicos en el futuro. Pese a que Perú suele apoyarse más en el Banco Mundial en materia de educación, el BID supo acercarse a las autoridades del sector y ayudó a avanzar la agenda de evaluación docente, definiendo los instrumentos de evaluación (PE-T1303; 2013; US\$0.5 millones).

## **B. DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA**

En esta área, el Banco se propuso dos objetivos estratégicos: “incrementar los niveles [...] de ingresos rurales” y “promover y establecer mecanismos necesarios para la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal”. Aunque dos de las cinco metas planteadas en la EBP estuvieron lejos de alcanzarse y el resto no pudieron ser verificadas por falta de disponibilidad de datos (Cuadro A.2.2), el Banco apoyó programas que en el mediano y largo plazo podrían contribuir a una mayor

competitividad agraria y a la conservación forestal (Cuadro A.3.6). En el primer tema, el Banco continuó apoyando al país mediante el “Programa de competitividad agraria” (PE-L1066, PE-L1097 y PE-L1126; 2008-2013; US\$70 millones), el cual contribuyó al desarrollo de cadenas de valor agropecuarias y a la estructuración del Programa de Compensación para la Competitividad (PCC) para mitigar el impacto del tratado de libre comercio firmado con los EEUU en 2009 sobre la economía de los pequeños y medianos productores. El programa del Banco también apoyó la ejecución del IV Censo Nacional Agropecuario (2012) y la creación de dos servicios públicos importantes para mejorar la competitividad del sector: el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), el cual le dio mayor espacio de participación al sector privado, y el Sistema de Información de Estadísticas Agrarias (SIEA). El Banco ha seguido apoyando el desarrollo del SNIA y del SIEA a través de dos operaciones de préstamo (PE-L1125; 2013; US\$40 millones; y PE-L1122; 2014; US\$15 millones), pero ambas han enfrentado retrasos en el cumplimiento de las condiciones previas y no han iniciado desembolsos (Cuadro A.3.7).

El Banco también continuó apoyando a Perú en la consolidación de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria mediante el “Préstamo individual para el Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria e Inocuidad Agro-Alimentaria” (PE-L1023; 2008-2013; US\$25 millones). Esta operación es la más reciente de una serie de operaciones mediante las cuales el Banco ha apoyado, durante casi dos décadas, el exitoso desarrollo del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). La operación concentró sus esfuerzos en continuar con la erradicación de la mosca de la fruta (tarea iniciada con las operaciones PE0143 y PE-L1007), pero también buscó fortalecer los servicios permanentes y temporales del SENASA. La operación le ayudó al SENASA a cumplir con las metas de mejorar el acceso de productos agropecuarios peruanos a mercados internacionales mediante su certificación sanitaria. Además, gracias al apoyo del Banco, en 2013 Perú obtuvo el reconocimiento de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) de país libre de fiebre aftosa con y sin vacunación en distintas áreas del país. Finalmente, diversas evaluaciones de impacto de previas fases del programa de control y erradicación de la mosca de la fruta encuentran que el programa generó aumentos en el ingreso agrícola, en los rendimientos de algunos cultivos permanentes y en los valores de venta y alquiler de las parcelas, por lo que se esperan beneficios semejantes de esta operación.

Finalmente, el Banco ha dado apoyo para la implementación del esquema de Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada y Degradación de Bosques (REDD) a través de cinco cooperaciones técnicas (PE-T1225, PE-T1287, PE-T1294, PE-T1298 y PE-T1317). Estas operaciones apoyaron un trabajo en el tema forestal que el país venía adelantando con una gran cantidad de recursos financieros para el manejo y conservación forestal: los Fondos de Inversiones Climáticas (CIF) y su Programa de Inversión Forestal (FIP), así como el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF). Estos recursos provienen de diversas donaciones internacionales y son administrados por el Banco Mundial, por lo que las operaciones han implicado



una estrecha coordinación con dicho organismo. El apoyo técnico del Banco en el proceso de avance de la Estrategia Nacional de Bosques y el FIP ha sido significativo; sin embargo, es importante resaltar que este es un tema en el que el país ya recibe financiamiento y apoyo técnico de diversos cooperantes.

### **C. AGUA POTABLE, SANEAMIENTO, RESIDUOS SÓLIDOS Y RECURSOS HÍDRICOS**

La participación del Banco durante el periodo en este sector fue relevante, pero financieramente limitada. Las nuevas operaciones se concentraron en la generación de capacidades institucionales de los organismos públicos rectores involucrados, mientras que algunas de las operaciones heredadas contribuyeron a la expansión de cobertura de agua potable y tratamiento de aguas residuales. En residuos sólidos, la colaboración se ha venido dando de manera lenta y cauta, siguiendo una secuencia lógica; sin embargo, contrario al espíritu de la EBP, los recursos no se invirtieron específicamente en zonas rurales. Finalmente, en términos financieros, los dos préstamos aprobados durante el periodo (US\$40 millones en total) fueron muy pequeños para el sector, pues representaron poco más del 3% del monto total aprobado en 2012-2016 y menos del 30% de los US\$141 millones en donaciones recibidos por Perú en el mismo lapso solo en agua potable y saneamiento (Cuadro A.3.8).

Los apoyos del Banco desde el período pasado han permitido que el sector de agua y saneamiento pueda realizar reformas indispensables para la gobernabilidad del servicio y su sostenibilidad técnica, ambiental y financiera. El “Programa de segunda generación de reformas del sector saneamiento” (PE-L1091, PE-L1107 y PE-L1140; 2010-2014; US\$100 millones) buscó contribuir a mejorar la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad y las condiciones ambientales de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. La última operación de la serie programática (PE-L1140, 2014) logró (i) la formulación y aprobación del Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento 2014-2021<sup>21</sup> para el período 2014-2021; (ii) la elaboración de instrumentos regulatorios y normativos; y (iii) el fortalecimiento de la gestión sectorial ambientalmente sostenible. Sin embargo, las áreas de expansión de cobertura, tratamiento de las aguas residuales, promoción de nuevas tecnologías y de la participación privada no fueron consideradas en el Programa (Cuadro A.3.9).

La EBP se propuso “universalizar el acceso a los servicios de agua y saneamiento”; sin embargo, los proyectos de inversión en infraestructura están avanzando lentamente y solo una de las cuatro metas asociadas en la EBP está cercana a alcanzarse, mientras que otras dos están muy lejos de hacerlo (Cuadro A.2.2) El “Programa de mejoramiento y ampliación de servicios de agua y saneamiento en Perú – PROCOES” (PE-X1004, 2010, US\$72 millones de donación española) ha contribuido al incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en áreas rurales y pequeñas ciudades de Puno, Cusco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho, mediante la construcción de sistemas de agua potable comunitarios y baños individuales en cada

casa. El proyecto presenta retrasos y sobrecostos importantes por múltiples causas, pero, principalmente, por un cambio en la solución sanitaria implementada (en lugar de letrinas, en cada hogar se están colocando unidades básicas de saneamiento que incluyen lavamanos, inodoro, ducha y lava-ropa). Esto ha llevado a que el proyecto se extienda hasta diciembre de 2017 y a que su monto se incremente 486% (a US\$422 millones) con recursos locales para poder cumplir sus metas. El proyecto “Esquema Cajamarquilla, Nievería y Cerro Camote – Ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de los sectores 129, 130, 131, 132, 133, 134 y 135 – Distrito de Lurigancho y San Antonio de Huarochiri” (PE-L1060; 2011; US\$100 millones) enfrenta retrasos y no ha tenido avance en las obras.

En temas de residuos sólidos, el Banco se propuso “fortalecer la disposición y manejo de residuos sólidos a nivel municipal”. Aunque las dos metas planteadas están muy lejos de ser alcanzadas (Cuadro A.2.2), el “Proyecto de desarrollo de sistemas de gestión de residuos sólidos en zonas prioritarias” (PE-L1092; 2012; US\$15 millones) constituye quizás el esfuerzo más importante del Estado en el sector en los últimos años. Este programa busca hacer más eficiente y sostenible la gestión de los residuos sólidos urbanos en 31 ciudades, mediante la construcción de rellenos sanitarios, adquisición de equipamiento y vehículos de recolección y recuperación, así como preparación e implementación de planes de capacitación a las organizaciones de segregadores. El programa es cofinanciado con la agencia JICA (el principal cooperante en el sector de residuos sólidos en Perú), quien financia el programa en 23 de las 31 ciudades. A juicio de los beneficiarios consultados, los componentes ya ejecutados (equipamiento, capacitación y reforzamiento institucional) han comenzado a presentar impactos positivos parciales, como una mejora en las condiciones de limpieza de las poblaciones.

La colaboración del Banco en el sector de recursos hídricos fue relevante, pero demasiado modesta. La EBP se propuso “valorar adecuadamente la disponibilidad del recurso hídrico” y “mejorar la gestión de recursos hídricos en las cuencas” (Cuadro A.2.2) y las operaciones fueron orientadas hacia los temas estratégicos de apoyo a las políticas sectoriales del país. Sin embargo, los recursos invertidos no se equiparan con los que requieren (y la importancia que revisten) el manejo y la gestión del agua en Perú. El “Proyecto de modernización de la gestión de los recursos hídricos” (PE-L1070; 2009; US\$10 millones), por ejemplo, ha logrado establecer una nueva institucionalidad en tres cuencas hidrológicas (seis si se consideran las tres financiadas por el Banco Mundial) de las 159 que hay en el país.

## D. VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

La prioridad que la EBP le dio al área de vivienda y desarrollo urbano no estuvo alineada con las prioridades del gobierno, según se expresaron en los MMM. Aunque la EBP y algunos documentos de planeación del gobierno peruano, como el Plan Bicentenario, priorizaron el sector vivienda, los MMM no lo hicieron. Esta diferencia de prioridades se reflejó en la cartera de operaciones, que no incluyó ninguna operación

de préstamo con garantía soberana en temas de vivienda. La participación del Grupo BID en vivienda se dio mayormente con préstamos que dieron las ventanillas de sector privado a través de instituciones financieras (Cuadro A.3.10), buscando mejorar el acceso a financiamiento para vivienda a familias de medianos y bajos ingresos. Apoyar a este segmento poblacional tiene alta relevancia por la poca profundidad del mercado hipotecario y el déficit habitacional que enfrenta esa población. Pese a que ese posicionamiento puede ser muy positivo, no es posible afirmar que esté teniendo un impacto en el desarrollo, pues el esquema de seguimiento y evaluación de estas operaciones tiene fallos importantes (al igual que la mayoría de las operaciones de préstamo con intermediarios financieros; ver párrafo 3.36).

## **E. TRANSPORTE**

El valor aportado por el Banco a los programas de transporte se encuentra cada vez menos asociado al financiamiento y más al apoyo técnico en la estructuración e implementación de los mismos. Si bien los objetivos de la EBP para el sector (mejorar la infraestructura de transporte, el sector logístico, la eficiencia de los pasos de frontera, la movilidad urbana en ciudades y la seguridad vial) implican inversiones considerables en infraestructura, el financiamiento del Banco se ha mantenido en US\$50 millones por operación, mientras las contrapartes han aumentado. Las autoridades gubernamentales peruanas expresaron su apreciación por la contribución técnica del BID, así como el orden, coherencia y seguridad presupuestaria asociada a la ejecución de las operaciones cofinanciadas con el Banco. La ejecución de la cartera en transporte ha sido, en general, lenta. Todos los préstamos con alto grado de avance han sido reestructurados, algunos incluso más de una vez. De las nueve metas planteadas en la EBP, las dos relativas a la red vial nacional, donde el Banco tuvo una contribución modesta, han sido ampliamente superadas; las demás metas no han podido ser verificadas por falta de disponibilidad de datos (Cuadro A.2.2).

La cartera en ejecución durante el periodo puede dividirse en cuatro: red vial nacional (RVN), red vial secundaria y terciaria, pasos de frontera, y metro de Lima (Cuadro A.3.11). En materia de vías nacionales, el diseño del “Programa de mejoramiento del nivel de transitabilidad de la red vial nacional” (PE-L1006; 2006-2015; US\$100 millones) no permitió responder a las necesidades de la RVN en un contexto de crecimiento económico acelerado. El programa fue reestructurado cuatro veces, reduciendo las metas de extensión de caminos mejorados o rehabilitados, pero aumentando el nivel de complejidad y profundidad. Así, se rehabilitaron 124km de vías afirmadas y 340km de vías asfaltadas, muy por debajo de las metas originales de 1,273km y 649km, respectivamente (Cuadro A.3.12).

La intervención del Banco en las vías subnacionales ha sido relevante, efectiva y novedosa. El “Programa de transporte rural descentralizado” (PE-L1011; 2006-2012; US\$50 millones) y el “Programa de caminos departamentales” (PE0236; 2005-2013; US\$46 millones) no lograron sus metas originales en materia de infraestructura

vial, pero consiguieron la rehabilitación y el mantenimiento periódico de más de 5,000 kms en las redes departamentales y vecinales. Además, fueron exitosos en la construcción institucional y de capacidades locales, en marcar los flujos de recursos para mantenimiento y en generar una dinámica de participación comunitaria. Esto se debe, en parte, a la continuidad e integralidad del diseño, pero también a la existencia del programa del BID y del BM,<sup>22</sup> pues este ha sido vital para mantener la coherencia y rigurosidad técnica, así como para asegurar los recursos de mantenimiento vial para las vías rehabilitadas (Cuadro A.3.12).

El Programa “Pasos de Frontera” (PE-L1003; 2006; US\$4 millones) logró la construcción del paso de Desaguadero (entre Perú y Bolivia) pero con costos y tiempos mayores a los previstos. El Banco intentó apoyar el diálogo y agilizar los procesos para la construcción del paso de frontera, pero no dispuso de los instrumentos efectivos para lograr la coordinación y celeridad en la aprobación de los diseños por múltiples instituciones binacionales, lo que ha generado importantes retrasos en la ejecución del programa. Adicionalmente, el Banco apoyó la elaboración de un Plan Estratégico de Pasos de Frontera que identificó un conjunto de programas de trabajo y necesidades de inversión.

El proyecto de la línea 2 del metro de Lima es complejo y, por su magnitud, no tiene precedentes en el país. El BID y los demás multilaterales se incorporaron formalmente al proyecto cuando este ya estaba adjudicado, lo que limitó su participación durante la fase de diseño. El Grupo BID se encuentra participando mediante una operación con garantía soberana (PE-L1147, 2014, US\$300 millones) y otra sin garantía soberana (PE-L1160, 2014, US\$450 millones), y tiene además en *pipeline* otra operación con garantía soberana. La doble participación del Grupo BID (a través de las ventanillas pública y privada; único financiador en esta posición) implica riesgos y oportunidades, pero se dio sin contar con una política clara que determine las condiciones bajo las cuales el Grupo BID puede jugar este doble rol y el modo en que se habrían de manejar los conflictos de intereses que pudieran presentarse. Además, el proyecto conlleva riesgos institucionales, políticos y sociales asociados con la debilidad de los estudios de preinversión y la falta de una visión integral del transporte de la ciudad.<sup>23</sup>

## F. ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES

El “Programa de apoyo a la agenda de cambio climático” (PE-L1080, PE-L1108 y PE-L1127; 2010-2013, US\$75 millones) (Cuadro A.3.13) estuvo directamente alineado con el objetivo plasmado en la EBP de “fortalecer las capacidades gubernamentales y articulación institucional para responder a los retos del cambio climático” (Cuadro A.2.2). El programa se apoyó en el diagnóstico que el país presentó en sus Comunicaciones Nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas. Aunque varias de las reformas de política planteadas originalmente fueron relajándose, el programa logró elevar el tema de cambio climático hasta el MEF y sentar las bases



para trabajar sobre él de forma transversal en el país. Sin embargo, su efectividad fue limitada en la promoción de una mayor capacidad de respuesta ante el cambio climático (CC) en Perú, pues el desarrollo e implementación de acciones concretas en adaptación y mitigación es lento. El Programa tuvo un adicionalidad limitada frente a los avances del país en CC, puesto que muchas de las reformas ya estaban siendo adelantadas por el país con anterioridad, pero motivó al gobierno a terminar algunas de las reformas que estaban estancadas. Las cooperaciones técnicas sin embargo, jugaron un papel clave apoyando la implementación de los PBP y promoviendo avances en temas críticos de adaptación, como el fortalecimiento de las capacidades en los gobiernos regionales y el desarrollo del programa de adaptación para el sector pesquero (Cuadro A.3.14).

El “Programa de reducción de vulnerabilidad del estado ante desastres” (PE-L1086, PE-L1104 y PE-L1138; 2010-2014; US\$75 millones) estuvo directamente alineado con el objetivo estratégico de la EBP de “reducir la vulnerabilidad del país ante desastres y cambio climático”. El programa surgió del trabajo que el Banco venía haciendo en la región desde varios años antes. El objetivo general del programa fue fortalecer y modernizar el marco normativo, institucional y de política pública para la gestión integral del riesgo de desastres. Una de sus metas principales (un aumento en el índice de gestión de riesgos) fue la incluida en la EBP (Cuadro A.2.2) y su consecución es atribuible al Banco. El programa consiguió que se creara el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con lo cual el país transitó de un sistema de gestión puramente reactivo (hasta 2011 a cargo del Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI) a uno integral, que incluye prevención, una estrategia financiera de gestión de desastres, e involucra al INDECI, MEF, CEPLAN y entidades sectoriales y territoriales. Sin embargo, el SINAGERD enfrenta dificultades de coordinación entre todas las agencias involucradas y hace falta generar capacidad de mitigación y atención de desastres entre los gobiernos regionales (Cuadro A.3.15).

## **G. ENERGÍA**

El “Programa para el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible” (NUMES) (PE-L1061, PE-L1055, PE-L1054 y PE-L1121; 2009-2012; US\$230 millones) estuvo directamente vinculado al objetivo de la EBP de “apoyar el desarrollo de una Matriz Energética Sostenible” (Cuadro A.2.2). El programa, que incluyó la única operación de préstamo con garantía soberana en energía aprobada en el periodo (Cuadro A.3.16), buscaba apoyar el desarrollo de una nueva matriz energética sustentable (NUMES) consistente con los objetivos de desarrollo de Perú para maximizar los beneficios derivados de las fuentes renovables de energía. El principal resultado del programa fue la propuesta formulada de la NUMES y una evaluación ambiental estratégica, como instrumentos de planificación. Sin embargo, este esfuerzo no contó con el nivel de apropiación necesario entre las autoridades y técnicos como para ser implementado, ni respondió a los desafíos sectoriales de corto y mediano plazo. Su implementación se complica aún más porque los bajos precios del gas para la generación eléctrica

disminuyen el margen de competencia de las energías renovables. Perú ha hecho avances en materia de energías renovables no convencionales, pero ha sido gracias a la legislación que promueve su uso en el sistema interconectado nacional, la cual fue aprobada antes del inicio de la serie programática.

El “Programa para la gestión eficiente y sostenible de los recursos energéticos del Perú” (PROSEMER) (PE-X1007; 2012; US\$18 millones de donación canadiense) tiene como objetivo fortalecer a las instituciones del sector en sus capacidades de planificación, gestión y normatividad. Uno de sus componentes está alineado con el objetivo estratégico de “apoyar la mejora en la gestión y transparencia de las empresas públicas del sector estratégico” (Cuadro A.2.2). Este programa está aún en ejecución pero presenta riesgos similares a los que limitaron el alcance de la NUMES. Primero, el programa se tardó en involucrar al Ministerio de Energía y Minas. Segundo, a pesar de realizar los estudios, la capacidad de traducirlos en políticas públicas efectivas se puede ver nuevamente limitada por la todavía baja capacidad técnica de las unidades sectoriales.

En energía, la cartera sin garantía soberana del Grupo BID se concentró en la generación de energía renovable. La operación más importante es el “Proyecto hidroeléctrico Chaglla” (PE-L1113; 2011; US\$150 millones), pues la planta tendrá una capacidad de 456 MW (cerca del 10% de la capacidad instalada hidroeléctrica nacional y 3% de la total). Además de esta operación, la CII se encuentra financiando cuatro proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas que han obtenido contratos a través de las subastas de recursos energéticos renovables convocadas por OSINERGMIN. El FOMIN fue la única ventanilla del grupo BID con participación en electrificación rural, a través de dos operaciones pequeñas pero con impacto positivo, pues la instalación de sistemas eléctricos generó ahorros en el gasto en otras fuentes de energía y aumentó el tiempo dedicado al estudio y la tasa de asistencia al colegio.

## H. GESTIÓN PÚBLICA

Las operaciones del Banco dieron apoyo en cuatro grandes aspectos de la gestión pública: administración tributaria, gestión del gasto público nacional y sub nacional, gobierno electrónico y modernización de los organismos de control (Cuadro A.3.17). La EBP, por su parte, planteó nueve objetivos estratégicos para el área de gestión pública, solo tres de los cuales están cerca de alcanzar sus metas (Cuadro A.2.2). En administración tributaria, el Banco terminó de ejecutar el “Programa de integración de las administraciones tributarias y aduaneras” (PE0223; 2003-2013; US\$3 millones), logrando avances importantes en la fusión de las administraciones de impuestos internos y de aduanas (Cuadro A.3.18). Sin embargo, los avances no fueron suficientes para lograr un funcionamiento totalmente integrado de la SUNAT, por lo que actualmente el programa está siendo complementado por el “Proyecto para la consolidación de la gestión tributaria y aduanera” (PE-L1130;

2014; US\$15 millones). El proyecto atiende necesidades importantes de la gestión tributaria; sin embargo, no pone suficiente énfasis en algunos problemas importantes que afectan la recaudación, como el alto grado de informalidad de la economía.

El Banco continuó dando apoyo al fortalecimiento de la Contraloría General de la República (CGR). Con el “Programa de modernización de la Contraloría General de la República y desconcentración del Sistema Nacional de Control” (PE-L1002; 2004-2013; US\$12 millones), el Banco quiso apoyar un replanteamiento misional comprehensivo de la CGR y desconcentrar el Sistema Nacional de Control (SNC). Sin embargo, la resistencia dentro de la institución a los cambios propuestos fue el principal factor que impidió el éxito del proyecto. En 2013, bajo un nuevo liderazgo de la CGR, el Banco aprobó el proyecto “Mejoramiento del Sistema Nacional de Control (SNC) para una gestión pública eficaz e íntegra” (PE-L1132; 2013; US\$20 millones) para retomar y consolidar, principalmente, la desconcentración del SNC y la incorporación de las auditorías de gestión a las actividades de la CGR. El proyecto representa un apoyo a un programa de modernización más amplio de la propia CGR.

Durante el periodo también se ha ejecutado el “Programa de modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana – primera etapa” (PE-L1031; 2011; US\$25 millones). El proyecto busca mejorar el Sistema de Administración de Justicia (SAJ) peruano incrementando la cobertura, productividad y calidad de sus servicios, apoyando la interconexión de sus entidades y mejorando la eficiencia del gasto en el sector. Un componente adicional busca reducir la tasa de reincidencia de menores infractores. El proyecto ha enfrentado varios problemas de ejecución. Entre ellos, resalta la falta de coordinación, que en parte es consecuencia de la bicefalia del proyecto, pues este cuenta con una unidad ejecutora y una unidad coordinadora con funciones muy semejantes, pero en entidades distintas. La construcción de varios Centros Integrados del SAJ, donde confluirán varias entidades del SAJ para facilitar la provisión de servicios a los ciudadanos, se ha retrasado y ya presenta sobrecostos sustanciales. Además, existe el riesgo de que no se formalicen los convenios interinstitucionales propuestos para el uso compartido de las instalaciones entre distintas entidades del SAJ, lo que comprometería seriamente el objetivo de dichos centros.

## **I. COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN**

Las operaciones en esta área se pueden dividir en tres sub temas: ciencia, tecnología e innovación; productividad y competitividad empresarial; y facilitación de comercio (Cuadro A.3.19). En los temas de ciencia, tecnología e innovación, el Banco dio un importante apoyo a la institucionalización de la política de innovación en Perú. Ello se hizo a través de la creación del Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (FINCYT), en el marco del “Programa de ciencia y tecnología” (PE0203; 2005-2013; US\$24 millones), al que se dio continuidad mediante el “Proyecto de innovación para la competitividad” (PE-L1068; 2012; US\$35 millones). Las operaciones de

préstamo financiaron fondos concursables para proyectos de innovación empresarial y de investigación, así como el fortalecimiento de capacidades para la investigación, incluyendo mediante becas de posgrado. Una evaluación de impacto<sup>24</sup> de la primera operación encontró efectos positivos entre las empresas beneficiadas por los fondos concursables en términos de innovación de productos, procesos, organización y comercialización (Cuadro A.3.20). Sin embargo, estos resultados son demasiado modestos como para reflejarse en las metas planteadas en la EBP respecto a los objetivos estratégicos de “desarrollar un conjunto integral de instrumentos de apoyo a la innovación y desarrollo” e “incentivar la innovación y la sofisticación empresarial en firmas de menor tamaño” (Cuadro A.2.2).

Para aumentar la productividad y competitividad empresarial, el Banco apoyó la mejora del entorno de negocios, el fortalecimiento de la institucionalidad y las políticas e instrumentos para la competitividad. Ello estuvo alineado con los objetivos estratégicos de “profundizar las reformas para la mejora del clima de negocios” y “contar con un SNC fortalecido y articulado”, plasmados en la EBP (Cuadro A.2.2). Este apoyo se dio a través de la serie programática para la “Mejora de la productividad y la competitividad” (PE-L1076, PE-L1098 y PE-L1099; 2010-2014; US\$105 millones), que logró sostener una serie de reformas que habían empezado antes del cambio de gobierno. Las reformas más sustanciales incluyeron el apoyo a la institucionalización del Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), de Innóvate Perú y de FONDECYT, y la creación del Instituto Nacional de la Calidad (INACAL) y del Instituto Tecnológico de la Producción (ITP). Estas reformas ayudaron a que Perú mejorara en el *ranking* de Doing Business del Banco Mundial, pasando del puesto 56 en 2010 al 35 en 2015 y superando la meta planteada por la serie programática. Sin embargo, el segundo indicador de impacto planteado en la serie, el nivel de satisfacción de las capacidades empresariales en el Índice de Competitividad Global del FEM, no fue alcanzado, pues pasó del 4.02 al 3.9, por debajo de la meta de 4.2 (Cuadro A.3.21).

## J. SECTOR PRIVADO<sup>25</sup>

Las operaciones sin garantía soberana (SGS) (Cuadro 2.4) en Perú son muy relevantes para el Grupo BID, pero no queda claro que muchas de estas operaciones sean igualmente relevantes para el país. De un lado, la cartera de operaciones aprobadas en Perú durante el periodo es la tercera más grande de la CII (incluyendo SCF y OMJ), después de Brasil y México<sup>26</sup> e incluye dos operaciones grandes que representan 62% del monto total aprobado, incluyendo cancelaciones. Del otro lado, la liquidez disponible es amplia para muchos segmentos del sector privado que tienen acceso al mercado financiero peruano e internacional, y el Grupo BID tiene dificultad para encontrar clientes. Esto se observa a partir de que siete de 36 operaciones aprobadas fueron canceladas o prepagadas, cuatro de ellas debido a que los clientes obtuvieron otra fuente de financiamiento, y muchas operaciones no representan trabajo con clientes nuevos (23 operaciones corresponden a 11 grupos económicos). Además, los



préstamos en dólares son menos atractivos para los intermediarios financieros debido a los altos encajes que impone el BCRP para reducir la dolarización de la economía. Finalmente, existen indicios de que algunas operaciones del Grupo BID pudieran estar desplazando al sector financiero privado, pues algunos clientes entrevistados por OVE dijeron que el obtener una mejor tasa de interés que la del mercado es una de las razones por las que decidieron tomar un préstamo del Grupo BID.<sup>27</sup>

Las operaciones del Grupo BID con intermediarios financieros (44% de las operaciones aprobadas SGS) propusieron una focalización relevante, pero no es posible verificar que se esté logrando. A pesar de que el sector financiero no se planteó en la EBP como un sector prioritario (salvo para SCF), 11 de las 25 aprobaciones de la CII, tres de las cuatro de OMJ, y dos de las siete de SCF fueron con intermediarios financieros. A través de estas 16 operaciones, las ventanillas del Grupo BID buscaron aumentar el financiamiento a distintos grupos y propósitos. La CII se enfocó en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), justificando su adicionalidad financiera en el ofrecimiento de plazos más largos. OMJ se concentró relativamente más en el financiamiento para la vivienda de personas de bajos ingresos, apoyando la generación de productos que no se encuentran en el mercado local. Además, 18% de las operaciones buscó dirigir parte de sus recursos a zonas rurales y 27% a mejorar el acceso de mujeres al financiamiento. Sin embargo, la mitad de estas operaciones no presentó indicadores suficientes para verificar el cumplimiento de esas metas.

La información es demasiado limitada para evaluar la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de las operaciones con intermediarios financieros. De las siete operaciones (seis de ellas heredadas) que alcanzaron MOT durante el periodo, hasta la fecha únicamente una de ellas cuenta con un XSR y otra con un PSR. Ambas operaciones excedieron sus metas en términos de número de préstamos otorgados, aunque una de ellas no alcanzó la meta de que 75% de esos préstamos estuvieran dirigidos a la “base de la pirámide” (el porcentaje alcanzado fue 46%). La otra operación superó también sus metas en términos del crecimiento del portafolio de micro y pequeñas empresas y en términos de los plazos prestados.<sup>28</sup> En términos más amplios, las operaciones con intermediarios financieros suelen incluir indicadores inadecuados para determinar la efectividad de las operaciones, pues requerirían que el dinero no fuera fungible.<sup>29</sup>

Las operaciones SGS en otros sectores (19 operaciones) varían mucho en sus niveles de relevancia y adicionalidad (financiera y no financiera). La mayoría de estas operaciones (cinco en energía renovable y seis en los sectores de educación, agricultura, turismo y transporte) son relevantes para el desarrollo del país; en el resto, la relevancia es baja (por ejemplo, en muchos casos el número de empleos que se esperaba generar era muy bajo). La adicionalidad financiera no estuvo bien justificada en 11 de las 19 operaciones, pues no se explicó qué otras opciones financieras tenía el cliente o qué valor añadía el plazo del préstamo. En términos de adicionalidad no financiera, muchas operaciones mencionaron la asistencia técnica, pero solamente en dos casos se pudo encontrar evidencia de que dicha asistencia se haya materializado.

Aún no es posible evaluar la eficiencia y la efectividad de la mayoría de estas operaciones. Solo tres de las 19 operaciones (una de ellas heredada) han alcanzado MOT y, de ellas, solo dos cuentan con XSR. En un caso se encontró un nivel satisfactorio de eficiencia y en el otro uno insatisfactorio (aunque en este último caso la meta financiera estaba establecida para 2019). En ninguno de los dos casos se puede emitir un juicio de efectividad (en uno porque los indicadores propuestos eran puramente financieros y, en el otro, porque no hay información actualizada).



El Banco continuó apoyando al país mediante el “Programa de competitividad agraria”, el cual contribuyó al desarrollo de cadenas de valor agropecuarias y a la estructuración del Programa de Compensación para la Competitividad para mitigar el impacto del tratado de libre comercio firmado con los EEUU en 2009 sobre la economía de los pequeños y medianos productores.



# 4 Conclusiones y Recomendaciones

**El balance del trabajo del Banco con Perú entre 2012 y 2016 es positivo. La EBP estuvo mayormente alineada con las prioridades del gobierno y con las necesidades de desarrollo del país; algunas de las operaciones aprobadas dieron muestras de continuidad y de acompañamiento de largo plazo por parte del Banco; y en general se observa un buen grado de coordinación con otros cooperantes internacionales. Además, la ejecución del programa se volvió más ágil, alcanzando la mediana de desempeño del Banco.**

El Banco hizo aprobaciones de préstamo con garantía soberana por un monto mayor al marco financiero planeado, pero el espacio financiero se le está cerrando. Las aprobaciones fueron tan altas gracias a tres operaciones atípicas de US\$300 millones cada una (dos de las cuales podrían nunca desembolsarse). Sin ellas, el marco financiero probablemente no se hubiera alcanzado. Perú mantiene cómodamente su grado de inversión y tiene cada día mejor acceso a los mercados financieros (especialmente en la coyuntura actual de alta liquidez). Al mismo tiempo, el Banco ha incrementado sus cargos financieros. Por todo lo anterior, el Banco ha perdido competitividad financiera con respecto a los mercados y a otros cooperantes internacionales.

A pesar de esto, el país valora la relación con el Banco por motivos financieros, técnicos, y de continuidad. Como parte de su cuidadoso manejo de las finanzas públicas, el gobierno peruano busca tener un conjunto diversificado de fuentes de financiamiento. Además, las autoridades son conscientes de que el Banco podría ser un respaldo muy importante en caso de una crisis financiera. Por otro lado, algunos ministerios de línea expresaron su beneplácito de trabajar con el Banco por ser una forma de garantizar el financiamiento y la continuidad de las políticas en el largo plazo. Finalmente, la capacidad técnica del Banco es reconocida y apreciada.

El Banco ha encontrado un nicho de colaboración en el mejoramiento de la gestión pública. En efecto, en casi todas las áreas prioritarias de la EBP el trabajo del Banco ha estado encaminado a fortalecer las capacidades de planificación y de gestión de los



ministerios de línea y de otras entidades públicas, a mejorar la efectividad y eficiencia de los programas y políticas gubernamentales y, en algunas ocasiones, a reformar el marco institucional mismo mediante la creación de nuevas instituciones.

Este posicionamiento resulta tanto del estrecho espacio financiero, como de la apreciación que tiene el país por la capacidad técnica del Banco. La gran mayoría de los préstamos aprobados por el Banco tiene un monto relativamente bajo (US\$30 millones) para el tamaño de la economía peruana, lo que los hace menos aptos para financiar grandes obras de infraestructura. Los préstamos que financian infraestructura suelen tener contrapartidas más elevadas que los fondos provistos por el Banco y en muchas de las ocasiones en que las operaciones han incurrido en sobrecostos el gobierno ha sido capaz de ofrecer los recursos adicionales necesarios. Ello demuestra que la falta de financiamiento no es la razón principal por la cual el país busca el apoyo del Banco. Por el contrario, se observa mucho apoyo institucional como el descrito anteriormente, tanto en préstamos basados en políticas, como en cooperaciones técnicas y préstamos de inversión.

El Banco también tuvo algunos desaciertos que deberá procurar subsanar en el futuro. Uno es el haber propuesto un trabajo atomizado en múltiples áreas, en lugar de un enfoque específico y más estratégico. Al abarcar tantos temas, el Banco incluyó algunos que no tenían una prioridad comparable para el gobierno, lo cual influyó en que no se concretaran operaciones de préstamo relacionadas. Otro desacierto fue el no consolidar el posicionamiento que había logrado como principal cooperante en temas de inclusión social, los cuales tenían la más alta prioridad para el gobierno. Por otra parte, el diseño de los proyectos no siempre fue el más adecuado y resultó en retrasos y ajustes durante la ejecución, la modificación de las reformas de política propuestas originalmente, o en que algunos temas de fondo no fuesen abordados. Por último, la participación del Banco en el financiamiento para la construcción de la línea 2 del metro de Lima inició de forma poco cauta, sin contar con lineamientos claros para dar financiamiento simultáneo al sector público y al privado.

En su conjunto, el trabajo con el sector privado tiene una magnitud importante para el Grupo BID, pero en muchas operaciones no está claro que sea relevante para el desarrollo del país. La cartera SGS en Perú es la tercera más grande del Grupo BID, pero algunas de las operaciones tienen una baja relevancia para el desarrollo y muchas no hacen una buena justificación de su adicionalidad (financiera y no financiera). Además, en muchas ocasiones no se recoge información suficiente para verificar si se han alcanzado los productos (y menos aún los resultados). Por estas razones, no se puede afirmar que todas las operaciones estén teniendo impactos positivos para el país.

Con base en lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones para que el Grupo BID mejore sus servicios al país:

- a. Adoptar un enfoque estratégico que se concentre en el fortalecimiento de la gestión pública, alentando al país a hacer cambios más profundos. El Banco debería mantener y fortalecer el nicho de trabajo donde se ha posicionado y seguir apoyando el mejoramiento de la gestión pública, entendida en un sentido amplio. Ese apoyo deberá darse aumentando la profundidad de las reformas y concentrándose en un número menor y más selecto de áreas. Esto último deberá basarse en un diagnóstico sólido de las capacidades del estado peruano, identificando las áreas más rezagadas y prioritarias, y un subsecuente diálogo con las autoridades gubernamentales.
- b. A partir del éxito obtenido anteriormente, reforzar el apoyo al país en temas institucionales de inclusión social y reducción de pobreza. Estos temas siguen siendo prioritarios en Perú, pese a los grandes avances del país. El Banco tiene capacidad para trabajar en estos temas, tal como lo demostró en 2011, cuando se convirtió en el principal socio para abordarlos. Sin embargo, en los últimos años se observa un debilitamiento de esta relación. El Banco debería ofrecer al gobierno un redoble de esfuerzos para atender estos temas, ayudando al gobierno a consolidar el MIDIS, mejorar el sistema de protección social y fomentar la inclusión financiera, entre otros aspectos.
- c. Fortalecer el trabajo con el sector privado, seleccionando más cuidadosamente los proyectos que financia, haciendo esfuerzos mayores para ampliar su población de clientes potenciales y mejorando la evaluabilidad de sus operaciones. La CII debe financiar proyectos que tengan adicionalidad financiera y sean relevantes para el desarrollo del país. Para ello, es necesario que la CII se dé a conocer más ampliamente en el sector privado peruano y amplíe así su cartera de clientes potenciales para incluir más empresas que no tienen una participación grande en el mercado. Finalmente, es necesario que la CII mejore sustancialmente la evaluabilidad de sus proyectos para poder demostrar su adicionalidad y efectividad.
- d. Continuar apoyando proyectos de APP, pero con reglas claras de participación previamente establecidas. El Grupo BID debe establecer las condiciones bajo las cuales participará en este tipo de proyectos financiando al sector público, al privado o a ambos. Adicionalmente, debe contar con lineamientos transparentes que determinen el alcance y los tiempos de su participación (financiera y no financiera) en cada caso. Todo esto con el fin de apoyar estos proyectos sin agregar incertidumbre a los procesos de concesión y evitando conflictos de interés.

El Banco debe redoblar esfuerzos para reducir sus cargos financieros y ganar competitividad. Este recordatorio atañe a la institución en general, no solo en su relación con Perú. Sin embargo, se presenta aquí porque la relación con este país pone de manifiesto las dificultades que enfrenta el Banco debido a su relativamente baja competitividad financiera.



- <sup>1</sup> World Economic Outlook (FMI), abril de 2016. El ingreso per cápita sin ajustes fue US\$6,021 en 2015.
- <sup>2</sup> Ver Banco Mundial, 2015. Perú, hacia un Sistema integrado de ciudades: una nueva visión para crecer. El indicador está definido por el porcentaje de la población urbana que vive en la ciudad más grande.
- <sup>3</sup> Tyndall Centre, 2004. Mencionado en el UNFCCC.
- <sup>4</sup> El Programme for International Student Assessment (PISA) de 2012 incluyó 65 países.
- <sup>5</sup> Adicionalmente, la EBP previó seis áreas de diálogo: (i) comercio e integración; (ii) acceso a servicios financieros; (iii) mercados laborales; (iv) gestión ambiental y territorial; (v) seguridad ciudadana; y (vi) género y diversidad.
- <sup>6</sup> El MMM, del MEF, es el principal instrumento de planificación del gobierno peruano. De acuerdo con el Decreto Legislativo No. 1088 de 2008, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) tiene la finalidad de constituirse como el órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y sus competencias son de alcance nacional. Ello haría de “Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021” el principal instrumento de planificación. Sin embargo, todas las personas entrevistadas (incluyendo autoridades de CEPLAN) coincidieron en que la institucionalidad del SINAPLAN es aún débil y que el MMM es de facto el principal instrumento de planificación del gobierno peruano. Además, el Plan Bicentenario fue publicado durante la administración anterior, mientras que el MMM 2012-2014 fue publicado ya durante la administración del presidente Humala. Este documento está disponible (mayo 2016) en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM2012\\_2014\\_Rev.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2012_2014_Rev.pdf)
- <sup>7</sup> El MMM 2015-2017, incluso, se preocupaba por los efectos negativos que los “requisitos ambientales que excedan los estándares internacionales” tienen en el clima de negocios en Perú (p. 46).
- <sup>8</sup> Cifra al 30 de junio de 2016. El *pipeline* contiene una operación más por US\$80 millones que se espera aprobar en noviembre de 2016. Este CPE cubre el periodo de enero de 2012 a junio de 2016, aun cuando la EBP cubre el periodo de junio de 2012 a junio de 2016. Esto se hace con el fin de abarcar todo el trabajo del Banco posterior a la Estrategia anterior, que abarcó hasta 2011. Al abarcar los meses enero a mayo de 2012, este CPE incluye dos operaciones (PE-L1068 por US\$35 millones y PE-L1101 por US\$20 millones) que fueron aprobadas antes del periodo de la EBP.
- <sup>9</sup> Estas aprobaciones son atípicas porque (i) es la primera vez que se utiliza el instrumento PBP-DDO (en dos de las tres operaciones); y (ii) por su elevado monto (el resto de los préstamos de inversión CGS aprobados en el periodo tuvieron un tamaño promedio de US\$30 millones, mientras que el monto aprobado promedio del resto de préstamos basados en políticas fue de US\$27 millones).
- <sup>10</sup> Hay que señalar que el 90% del monto aprobado por SPH durante el periodo corresponde a operaciones programáticas (PBP) bajo la modalidad de desembolso diferido (DDO), lo cual implica que el préstamo pudiera no desembolsarse. Además de la cartera aprobada, durante el periodo se ejecutó una cartera heredada que, a principios de 2012, consistía en 13 préstamos con un monto total por desembolsar de más de US\$191 millones. Tres de esas operaciones correspondían a la división de Transporte, dos a la de Agua y Saneamiento y otras dos a la de Protección Social y Salud.
- <sup>11</sup> SCF preparó pero no logró cerrar dos operaciones para la construcción de plantas de generación eólica de energía eléctrica, las cuales hubieran contado para las áreas de cambio climático y energía.
- <sup>12</sup> US\$72 millones corresponden al “Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú – PROCOES”, financiado por el Fondo Español.
- <sup>13</sup> Este instrumento, aprobado en mayo de 2013 (GN-2706-1), ha sido utilizado solo seis veces en todo el Banco.
- <sup>14</sup> En todo el Banco se han aprobado solo seis operaciones de contratos por servicios.
- <sup>15</sup> Las curvas de desembolso trazan el porcentaje desembolsado de una operación a lo largo del tiempo.



- <sup>16</sup> La comparación no es contra toda la cartera del Banco, sino contra una cartera sintética (el promedio de 1000 selecciones aleatorias), construida con base en la cartera de todo el Banco, y con características semejantes (en términos de sector y año de aprobación) a las de la cartera peruana.
- <sup>17</sup> De acuerdo con la administración del Banco, se han hecho más avances recientemente.
- <sup>18</sup> Aunque se recogió la línea de base, la evaluación no se ha hecho.
- <sup>19</sup> La evaluación de la otra modalidad no se realizó porque los datos recogidos no lo permitieron.
- <sup>20</sup> La primera fase (PE0146) fue aprobada en 1999 y cerró en 2005.
- <sup>21</sup> El PNIS fue resultado del trabajo conjunto de un grupo de cooperantes llamado “Grupo AGUA”.
- <sup>22</sup> La gran mayoría de las operaciones de préstamo en transporte han estado cofinanciadas, en partes iguales, por el BID y el BM.
- <sup>23</sup> El diseño original del proyecto se concentra en las obras y no incluyó los aspectos del proyecto asociados a los arreglos normativos e institucionales necesarios para la integración con otros modos, ni el fortalecimiento institucional requerido para la administración integral del proyecto. Además, se han identificado algunas complicaciones técnicas que se prevé que impliquen modificaciones.
- <sup>24</sup> FINCYT, 2013.
- <sup>25</sup> Esta sección resume el apoyo que las ventanillas sin garantía soberana del Grupo BID le prestaron al sector privado peruano. La discusión no incluye las operaciones del FOMIN, sino solo las de las tres ventanillas que fueron fusionadas en la Nueva CII (SCF, OMJ y CII). La evaluación consideró todas las operaciones aprobadas desde 2012, así como todas las aprobadas antes de ese año que alcanzaron madurez operativa temprana (MOT) durante el periodo 2012-2016. Debido a la falta de información disponible, en la mayoría de los casos se analizó solo la dimensión de relevancia. Solo para aquellas operaciones que alcanzaron MOT se analizaron las dimensiones de efectividad, eficiencia y sostenibilidad, con base en los informes de terminación de proyecto (ahora llamados *expanded supervision reports* o XSR), elaborados por la administración del Grupo BID.
- <sup>26</sup> En términos de exposición financiera, la cartera privada peruana es la segunda más grande del Grupo BID entre las carteras sin garantía soberana, después de la brasileña.
- <sup>27</sup> Es importante señalar que estas entrevistas no son una muestra representativa de la cartera de créditos del Grupo BID en Perú.
- <sup>28</sup> Cabe señalar que estos logros, pese a ser positivos, fueron inferiores a los obtenidos en una operación anterior con el mismo cliente.
- <sup>29</sup> Este hallazgo no es exclusivo de las operaciones en Perú, sino general para las operaciones con intermediarios financieros de todo el Banco. Ver “Evaluación del trabajo del Grupo BID a través de intermediarios financieros” (RE-486-2).