



RE-330

***Evaluación del Programa de
País: Perú 2002-2006***

Oficina de Evaluación y Supervisión

**Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Junio de 2007**

Solo para uso interno

ÍNDICE

SIGLAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	EVOLUCIÓN DEL PERÚ EN EL PERÍODO	1
A.	Condiciones Macroeconómicas.....	1
B.	Productividad y Competitividad de la Economía.....	2
C.	Medio Ambiente y Desastres Naturales	3
D.	Desarrollo Social	3
E.	Modernización del Estado y Descentralización	4
II.	LA PROGRAMACIÓN DEL BANCO EN EL PERÚ	5
A.	La Programación en las Áreas Estratégicas.....	7
1.	Productividad y competitividad de la economía	8
2.	Desarrollo social.....	9
3.	Modernización del Estado y Descentralización	11
B.	Características Transversales de la Programación	11
III.	LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO EN EL PERÚ.....	12
A.	Preparación y Ejecución de Operaciones	12
B.	Debilidades y Fortalezas de la Ejecución.....	13
1.	Diseño de los proyectos.....	14
2.	Manejo de Riesgos	15
3.	Unidades Ejecutoras	17
4.	Cancelaciones y reestructuraciones.....	18
5.	Evaluabilidad y monitoreo de los proyectos	18
C.	Coordinación con otros Organismos de Desarrollo.....	19
D.	Reingeniería del COF	20
IV.	RESULTADOS DE LA ACCIÓN DEL BANCO EN EL PAÍS.....	20
A.	Eficacia de la Acción del Banco en el Sector de Productividad y Competitividad	21
1.	Coordinación de las intervenciones del Banco en el sector	24
B.	Eficacia de la Acción del Banco en el Sector de Desarrollo Social	25
C.	Eficacia de la Acción del Banco en el Sector de Modernización del Estado ..	28
D.	Componentes de Fortalecimiento Institucional de los Proyectos.....	30

LISTA DE ENTREVISTADOS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=999289>

SIGLAS

AS	Cumplimiento de Supuestos
CED	Curva de Eficiencia del Desembolso
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
COF	Representación del BID en el país
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CP	Documento de País, Estrategia de País
CPE	Evaluación de Programa de País
CTs	Cooperaciones Técnicas
DO	Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo
EIU	Economist Intelligence Unit
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IP	Progreso de la Implementación
IPES	Informe Progreso Económico y Social en América Latina
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
LPTF	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
MBJ	Módulos básicos de justicia
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU	Ministerio de Educación
MINTRA/MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OGA	Oficina General de Administración
ONG	Organismos No-gubernamentales
PARSALUD	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud
PBL	Préstamos basados en políticas
PENX	Plan Estratégico Nacional Exportador
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Plan Nacional de la Competitividad
PRI	Departamento del Sector Privado
PROMPEX	Comisión para la Promoción de Exportaciones
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RE3	Departamento Regional de Operaciones 3
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SIICEX	Sistema de Información Integrado de Comercio Exterior de Perú
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TLC	Tratado de Libre Comercio
VMCE	Vice-Ministerio de Comercio Exterior
WDI	World Development Indicators
WEF	World Economic Forum
XNT	Exportaciones No Tradicionales

RESUMEN EJECUTIVO

Esta evaluación sigue los lineamientos del protocolo de evaluación de las estrategias de país RE-271-1 y complementa la evaluación anterior realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) para el período 1990-2000, RE-262. La presente evaluación concentra su análisis en el período 2002-2006, evaluando la última Estrategia de País (GN-2205-1) y documentos complementarios, e incluyendo dentro de su universo de proyectos a aquéllos aprobados en el período de estudio, y aquéllos aprobados con anterioridad que han contado con una ejecución importante en este período y/o tienen relevancia dentro del esquema estratégico establecido por el Banco con el Perú.

Los resultados de la Evaluación de País anterior, RE-262, revelaban un grado de relevancia alto del programa en el Perú, la satisfacción de las autoridades con el trabajo del Banco, y una eficiencia de la cartera por encima del promedio del Banco. En términos de la efectividad, los resultados no eran tan positivos. Si bien se habían logrado avances en muchas áreas, estos avances no eran acordes a los objetivos. Por ejemplo, el programa del Banco no había sido efectivo en reducir las vulnerabilidades de la economía o afectar los niveles de empleo, ingreso, y pobreza.

Los resultados de la presente evaluación son similares a los encontrados en la evaluación anterior: el programa del Banco en el Perú fue relevante; existió satisfacción de los ejecutores con el trabajo del Banco; y la cartera mostró un desempeño superior al promedio del Banco, aun cuando existió una desaceleración de los desembolsos de los proyectos más nuevos. En términos de la efectividad, los resultados, una vez más, no fueron tan positivos como se había planeado, pese al desempeño positivo de la economía.

Dadas las restricciones de espacio que tiene el documento, la evaluación se concentra en los desvíos respecto de los objetivos que el Banco se había establecido. Esto no ocurre por un sesgo de la evaluación sino por las necesidades propias de un ejercicio que busca elevar la calidad del trabajo del Banco en el país.

A. Conclusiones Respecto de la Labor del Banco en el País

El Banco es un actor importante en el país (principal fuente de financiamiento multilateral), acompañándolo mediante operaciones de préstamo, cooperaciones técnicas y productos no financieros. Asimismo, durante el período, el país fue el segundo con mayor número de proyectos aprobados, lo que refleja su importancia para el Banco. En general, los funcionarios entrevistados tienen una visión positiva del Banco y reconocen la labor en el país más allá de su valor financiero añadido. El gobierno actual tiene algunas reservas respecto de la dispersión de la cartera y los beneficios de ciertos préstamos de inversión, como lo indica el reciente documento del MEF de “*Lineamientos para orientar la concertación de operaciones de endeudamiento externo para financiar proyectos de inversión pública*”, el cual establece límites a las áreas de intervención de los donantes y al tamaño mínimo de sus préstamos.

El Banco ha hecho un esfuerzo de seguimiento y monitoreo de la Estrategia y los proyectos mediante la evaluación intermedia de la estrategia, las misiones de

programación y revisión de cartera, y los PPMRs y PCRs de los proyectos, que reflejan en forma bastante adecuada las debilidades de los proyectos en su ejecución, y en algunos casos, su efectividad. Asimismo, el acompañamiento que la Representación le ha dado a los ejecutores ha sido generalmente apropiado, morigerando en algunos casos las debilidades de ejecución.

Han existido algunos avances importantes en el período, que si bien todavía no han dado sus frutos, indican que la labor del Banco en el país puede verse fortalecida hacia el futuro. Uno de éstos es la reingeniería que se ha estado produciendo en la Representación. Si bien no se cuenta con resultados medibles (y de los que pueda aislarse el impacto del ciclo económico y político del país), la evidencia preliminar recogida de los ejecutores parecería indicar que la misma va en la dirección correcta. Otro de los avances es el fortalecimiento del programa de estudios que apoya el diálogo con el país a partir del trabajo liderado por la oficina del Asesor Económico Regional en el contexto de la Iniciativa de Estudios de País (en funcionamiento desde mediados del 2006).

Aun cuando el trabajo programático del Banco con el Perú sea superior al que se realiza con otros países y haya evolucionado positivamente, las posibilidades de mejorar la programación, el documento de estrategia y el diseño y manejo de proyectos todavía son numerosas. Al nivel estratégico, se identificaron las siguientes debilidades: (i) el análisis de problemas no ahondó en todos los casos en una identificación de las causas subyacentes; (ii) la programación no fue concentrada y no se jerarquizaron las operaciones de acuerdo a la importancia de las debilidades que se intentaban afectar; (iii) el trabajo detallado que se efectuó de análisis de los logros de las acciones previas, de sus fracasos, y reformas pendientes, no formó parte de un análisis explícito y sistemático que se haya utilizado como guía para la programación; (iv) el análisis de riesgos fue incompleto, la definición de algunos riesgos insatisfactoria, y las medidas de mitigación introducidas para algunos de los riesgos han sido insuficientes; (v) la selección de los detonadores no ha estado directamente relacionada con los riesgos identificados; (vi) existió una limitada coordinación dentro del Banco y con los otros donantes.

Al nivel del documento de estrategia, la inclusión de líneas de base ha sido incompleta y no todos los indicadores incluidos permiten evaluar la labor e impacto del Banco, ya que en algunos casos existe una baja relación directa de los indicadores introducidos con la labor del Banco, una baja posibilidad de atribución, y problemas en su definición.

Al nivel de los proyectos se identificó que: (i) los diagnósticos no siempre determinaron claramente las causas que originaban los problemas que se intentaban afectar; (ii) el diseño no tuvo en cuenta, en algunos casos, los incentivos de los actores para ejecutar los proyectos y generar soluciones sostenibles; (iii) algunos proyectos (o componentes de proyectos) no obtuvieron (ex ante) la declaración de viabilidad por el SNIP, lo que retrasó la ejecución; (iv) en la mayoría de ellos, la identificación de riesgos ha sido incompleta; (v) la gestión de dichos riesgos ha sido parcial ya que las medidas de mitigación introducidas no lograron responder a las necesidades de los proyectos; (vi) existieron debilidades importantes en la identificación de líneas de base e indicadores adecuados; (vii) las modalidades de ejecución no siempre fueron adecuadas a las capacidades institucionales de las agencias involucradas y a los incentivos de

coordinación inter-agencial; (viii) dichos problemas han sido independientes del arreglo institucional elegido para instrumentar la ejecución de los proyectos; y, (ix) faltó, durante las etapas de diseño, una mayor coordinación con los otros donantes, con otras agencias del país, y dentro del Banco.

Las debilidades encontradas a nivel estratégico, de diseño de los proyectos y manejo de cartera han determinado que la efectividad de la labor del Banco haya sido diferente de acuerdo al sector donde se actuó. En aquellos sectores donde ya existían experiencias positivas de trabajo con el Banco y unidades ejecutoras sólidas, los resultados fueron mejores que en aquellos casos donde la capacidad de las agencias involucradas era menor y mayor la volatilidad de los funcionarios públicos. En algunos de esos casos de sectores de baja capacidad, el Banco requirió en el diseño de sus préstamos una alta coordinación y capacidad institucional de los prestatarios, generándose problemas de ejecución que afectaron la cartera.

B. Desafíos y Oportunidades

Existe un importante número de desafíos que se le presentan al Banco en su relación con el país para el próximo ciclo programático. Saber enfrentarlos puede ser la diferencia entre generar oportunidades nuevas de negocios o dejar de ser un actor relevante.

En el ámbito económico, existen desafíos para disminuir las vulnerabilidades de la economía y asegurar un crecimiento sostenible de largo plazo. Aún en épocas de auge, el país ha sido vulnerable a shocks externos por las características de su sistema productivo. El período actual de crecimiento no se encuentra sustentado en bases muy distintas aun cuando existe un aumento marginal de la diversidad de los productos agrícolas exportados. En el corto plazo, mejorar las condiciones para que exista una mayor entrada de empresas en los sectores incipientes es un avance. Para el largo plazo, puede ser necesario avanzar en sectores nuevos, donde el Estado puede tener que hacer apuestas estratégicas. El Banco puede ser el socio natural para ayudar al país a diseñar su estrategia de crecimiento.

A su vez, para que la estrategia de crecimiento sea sostenible, en el contexto de una alta vulnerabilidad del país a los desastres naturales, como el del Niño, es imperioso que el país avance en la mejora de su manejo ambiental y de desastres naturales. A fin de evitar pérdidas humanas y económicas, así como para conservar y proteger una base sustancial de su economía, es imprescindible alcanzar una mayor integración en el entramado institucional que regula el uso de los recursos naturales, y una más adecuada planificación, asignación de recursos y aplicación de las normas ambientales.

En el ámbito financiero, el Perú se encuentra en una situación propicia para obtener el grado de inversión. El interés del país en ello presenta al Banco oportunidades y desafíos. Por un lado, debe ayudar al país a alcanzar dicho grado a través de mejoras en aquellos sectores donde los calificadores encuentran debilidades (el sector fiscal -particularmente en la recaudación-, la capacidad de las instituciones públicas, y los indicadores sociales). Por el otro, a medida que el país sea menos dependiente del financiamiento del Banco,

éste tendrá que asegurar un mayor valor agregado de sus operaciones, préstamos de mejor calidad, y menores costos de transacción.

Los lineamientos recientemente establecidos por el MEF para el endeudamiento público convierten a esos desafíos de interacción con un cliente más sofisticado en una realidad. Dichos lineamientos requieren: proyectos por montos superiores a los US\$10 millones; que el objetivo principal sea distinto del fortalecimiento institucional; y que sirvan para, al menos, mejorar la provisión de un servicio público deficitario, proveer transferencia de experiencia internacional relevante, o proveer valor agregado en términos de sus beneficios fiduciarios.

En el ámbito social, el país todavía cuenta con márgenes sustanciales de mejora. Así, debe disminuir drásticamente los niveles de pobreza, mejorar los indicadores de salud, incluyendo la provisión de agua potable y saneamiento, y mejorar la calidad de su educación. Aumentos de empleo y rendimientos a la educación, así como la disminución de la informalidad, son también objetivos de mediano plazo. El gobierno ha entendido el reto y está trabajando en reformar estructuralmente el conjunto de programas sociales. Las restricciones en términos de capital humano en el contexto del plan de austeridad pueden atentar contra la calidad y sostenibilidad de la reforma. Por lo tanto, existen amplios desafíos en el sector social que deben ser abordados tanto por una cuestión de equidad, para evitar descontento social e inestabilidad política y para asegurar la sostenibilidad de las reformas. Para evitar errores del pasado, el Banco debe invertir en entender mejor el sector para poder apoyar al país en forma más efectiva.

En el contexto de la descentralización, la abundancia de recursos en algunas regiones – con sus presiones políticas asociadas- y el interés del gobierno de aumentar el gasto en infraestructura, será un desafío para el Banco apuntalar el trabajo del SNIP para asegurar el mayor retorno de los proyectos. Hasta ahora, el proceso de descentralización ha contado con disciplina fiscal. Sin embargo, ésta no es una batalla ganada y los incentivos a aumentar el gasto (no necesariamente bajo estándares exigentes) serán cada vez mayores. Sólo un SNIP fuerte podrá asegurar la selección de inversiones con mayor retorno.

Asimismo, así como es trascendental asegurar la selección de inversiones con el mayor retorno, será fundamental mejorar la capacidad de gestión de proyectos por parte de las unidades ejecutoras de los organismos públicos. De otra manera, se puede debilitar el alcance de los objetivos propuestos y con ello el valor de los estudios de preinversión.

Al igual que es importante un SNIP fuerte y que exista capacidad para la gestión de proyectos, también lo es un marco regulatorio adecuado. Por un lado, facilitará las inversiones necesarias. Por el otro, asegurará que dichas inversiones sean en condiciones adecuadas para el bien común. El marco regulatorio ha sido una de las áreas donde no se ha avanzado como se esperaba, aun cuando ha sido una preocupación del Banco. Las competencias en materia regulatoria asignadas de manera poco clara en el marco legal a los gobiernos regionales generarán nuevos desafíos y riesgos en la medida en que avance la descentralización.

Por último, existen desafíos en la capacidad institucional de los organismos y en su grado de coordinación. En la medida en que éstos ejecuten con menor control por parte del Banco y otros donantes, las debilidades de los sistemas nacionales serán más evidentes. El Banco deberá ayudar a apuntalar dichas instituciones y acompañar el desarrollo del país aún cuando no estén directamente involucrados sus fondos, proveyendo asistencia técnica y ayudando en la coordinación inter-agencial. Este ha demostrado ser un valor agregado del Banco en países con grado de inversión.

C. Recomendaciones

De acuerdo a las debilidades encontradas, y dados los numerosos desafíos que se presentan para el país hacia el futuro, el Banco debería trabajar fundamentalmente en mejorar el proceso de reflexión sobre los problemas de desarrollo del país, el proceso de programación en términos de su análisis de relacionamiento estratégico con el país, y el diseño y manejo de sus productos. Por lo tanto:

- El Banco debería apoyar al país a reflexionar sobre: (i) cómo ampliar su base productiva y exportadora; (ii) cómo aumentar y flexibilizar la recaudación tributaria; (iii) cómo aumentar el gasto en infraestructura; (iv) cómo mejorar la calidad de la educación; (v) cómo reducir los niveles de pobreza; (vi) cómo disminuir la inequidad; (vii) cómo proveer mayor y mejor salud; (viii) cómo mejorar la gestión de los recursos naturales; (ix) cómo ayudar al gobierno a fortalecer sus instituciones públicas, incluidas las agencias regulatorias y el SNIP; (x) cómo asegurar un proceso de descentralización ordenado y eficiente; y (xi) cómo fortalecer el manejo de los recursos públicos y de los préstamos de la cooperación internacional, reduciendo sustancialmente la carga administrativa. Sobre todo, cuando el Banco se hace estas preguntas, debe reflexionar sobre el sistema de incentivos y el proceso de toma de decisiones que determinan las políticas públicas en el país.
- Este proceso de reflexión, que debería ayudar al Banco y al país a acordar una estrategia consistente con los desafíos existentes, supone un enfoque diferente al que se ha estado llevando adelante basado en notas sectoriales que responden a la estructura del Banco en lugar de a los problemas fundamentales de desarrollo del país. Experiencias recientes en el contexto de la Iniciativa de Estudios de País pueden servir de guía de cómo estructurar el análisis de los problemas hacia el futuro. Asimismo, este proceso también puede servir al Banco para identificar sus propias necesidades de conocimiento y alimentar así su política de entrenamiento y recursos humanos.
- El Banco debería apoyar al país en su esfuerzo por incrementar sus inversiones tanto a nivel nacional como regional en un contexto de disciplina fiscal y eficiencia en el uso de sus recursos. Por lo tanto, debería acompañar el proceso de expansión del SNIP para llegar a las regiones rápidamente y asegurar así la mayor calidad de las inversiones. Asimismo, el Banco tiene que apuntalar el trabajo del SNIP, trabajando en forma conjunta en el diseño y estudios de factibilidad de los proyectos financiados por el BID. Las experiencias exitosas que están teniendo

lugar en algunos sectores (particularmente infraestructura vial) podrían extenderse al resto de los sectores.

- Respecto del proceso de programación, el Banco debería:
 - Precisar la composición del programa, jerarquizando el accionar de acuerdo a sus beneficios esperados, a partir de los riesgos que enfrenta y la importancia de las debilidades que intenta afectar. Para ello es fundamental un análisis profundo de las causas que han determinado que existan debilidades en el área - no tan sólo un listado de problemas- y un análisis completo y adecuado de riesgos.
 - Concentrar la actividad, en la medida de lo posible, en un menor grupo de áreas de intervención de acuerdo a las ventajas comparativas del Banco. Uno de los criterios de concentración podría estar determinado por los resultados obtenidos en el pasado, que han mostrado ser un buen predictor del éxito futuro.
 - Expandir la actividad del Banco, más allá de los sectores identificados en el punto anterior, sólo a partir de una definición adecuada de escenarios de préstamos, que estén determinados por el conjunto de detonadores más relevantes según los riesgos identificados y la capacidad de ejecución. Por lo tanto, la ampliación de las áreas de negocio tiene que estar acompañada por un incremento anterior del conocimiento del Banco y de las capacidades del país.
 - Contar con un análisis adecuado de riesgos, que internalice dentro de la programación las debilidades de los ejecutores, y los problemas de capacidad institucional, coordinación e incentivos de los actores para avanzar con el programa establecido.
 - Acompañar el análisis de riesgo con medidas de mitigación, pero sobre todo con una gestión de riesgos que permita adelantarse a los problemas con acciones concretas y adaptar la programación en forma eficiente.
 - Asegurar una mejor coordinación con los otros donantes y dentro del Banco para utilizar las sinergias del trabajo en ciertas áreas específicas.
 - Expandir la extracción de lecciones aprendidas que pueden ser útiles para la determinación de las áreas y modalidades de acción, pero también para la utilización y diseño de instrumentos. Por ejemplo, la Representación debería extraer lecciones aprendidas sobre el uso del mecanismo de desembolso contra metas incluido en algunas CTs, que puede ser insumo para el Banco en momentos en los que se planea aumentar el uso de instrumentos que incorporen esta premisa, como los PDLs.
- Respecto del documento de estrategia, se recomienda que la próxima estrategia de país posea un sistema de indicadores de resultado adecuado, con sus metas y líneas de base, que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la estrategia. Dicho sistema de indicadores debe estar acompañado de la

implantación de sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan un seguimiento continuo de la efectividad de la labor del Banco en el país.

- La posibilidad de identificar indicadores no es independiente de la programación. Cuánto mejor sea el diagnóstico y mayor la focalización, entonces más probable será encontrar indicadores adecuados a la labor del Banco en el país, así como contar con líneas de base. Correlacionar los indicadores con los escenarios de préstamos y los detonadores podría ser una virtud adicional.
- Una vez diseñado el programa que mejor responde a las necesidades del país, es importante asegurar la eficiencia y eficacia de las operaciones financieras. A tal efecto se recomienda, al nivel de proyectos:
 - Que los diagnósticos identifiquen claramente las causas de la realidad que se intenta afectar.
 - Que los diagnósticos analicen adecuadamente las particularidades de cada organismo ejecutor para definir cuál es la mejor manera de trabajar en el sector respectivo
 - Que el diseño de proyectos tenga en cuenta los incentivos de los actores, su capacidad, y la viabilidad y sostenibilidad de largo plazo de las acciones.
 - Que durante el diseño se tomen en cuenta las medidas de fortalecimiento del ejecutor que sean necesarias, teniendo en cuenta los detalles de los casos de UEs exitosas y las lecciones extraídas de la implementación de planes de acción para fortalecer otras UEs.
 - Que el diseño y el proceso de aprobación tengan en cuenta las exigencias del SNIP para declarar la viabilidad del proyecto y trabajen en forma conjunta durante el diseño los especialistas del Banco con lo del gobierno encargados de otorgar la viabilidad.
 - Que se mejore la gestión de los riesgos, incluyendo matrices de evaluación, que permitan adoptar medidas preventivas de manera temprana, y que incluyan mecanismos para que dichas medidas preventivas sean canalizadas por las instancias pertinentes.
 - Que exista un mejor diseño de indicadores y recolección de líneas de base (las que tienen que estar desarrolladas en tiempo y forma).
 - Que se generen sistemas de información y monitoreo para los proyectos del Banco que sean internalizados por las instituciones beneficiarias, una vez terminada la ejecución.
- Para asegurar que la gestión de los proyectos sea la adecuada, es importante que:
 - La Representación continúe avanzando en su proceso de reingeniería, poniendo especial atención en la identificación temprana de debilidades en los organismos ejecutores, otorgando capacitación y soporte adecuado para la gestión de los proyectos por el país. Es fundamental que continúe

apoyando a los organismos ejecutores en la planificación de ejecución de sus proyectos y el trabajo del SNIP en su proceso interno de revisión de cartera.

- La Representación diseñe un plan de apoyo sistemático a las OGAs (tanto aquellas ejecutando proyectos del Banco como aquellas que todavía no lo hacen), siendo éste uno de los principales valores agregados que el país reconoce al Banco y con ello uno de los mecanismos para asegurar el interés del país para demandar financiamiento del Banco.
- La Sede también actúe en concordancia, no sólo en los cambios necesarios durante el diseño sino también durante la ejecución. Por ejemplo, el Banco podría desempeñar un rol crucial proveyendo servicios de capacitación, consultoría y asistencia técnica, dadas las debilidades estatales en materia regulatoria, manejo de licitaciones, de gerenciamiento de empresas proveedoras de servicios, etc.

Ayudar al país a reflexionar sobre sus problemas de desarrollo, mejorar la programación y apoyar en forma continua la ejecución de los proyectos y la gestión de la cartera van a tener un impacto sustancial en la relación del Banco con el país, objetivo que está en línea con los objetivos de la realineación y del NLF. También es fundamental que el Banco haga un uso más estratégico de sus ventanillas. Por ejemplo, que utilice las CTs del FOMIN como posibles puertas de entrada para trabajar luego a mayor escala en ciertos sectores.

I. EVOLUCIÓN DEL PERÚ EN EL PERÍODO

A. Condiciones Macroeconómicas

- 1.1 Al inicio de esta década, el ingreso per capita del país se encontraba a niveles semejantes a los de 1996 como consecuencia de la recesión ocurrida entre 1998 y el año 2000, pero estos niveles eran sustancialmente superiores a los alcanzados casi una década anterior. En los últimos cinco años (2001-05), el Perú ha contado con un crecimiento económico estable promedio de 5% y el ingreso per cápita peruano se elevó en un promedio de 2,3% al año.
- 1.2 El proceso de recuperación económica de los últimos años ha estado liderado por el mismo sector que la originó: el exportador. El crecimiento actual del sector está explicado principalmente por aumentos de precio y no de cantidad, y su composición no ha tenido un cambio estructural relevante.¹ Estas exportaciones están asociadas a capital foráneo y crean pocos empleos, por lo que no existe un efecto derrame de importancia. Así, la evolución de los salarios reales y el empleo formal no ha seguido el mismo camino de crecimiento (Hausmann, 2007).
- 1.3 En el sector fiscal, el balance de las cuentas del sector público era deficitario al inicio de la década (3.3% del PIB). La evolución durante esta década ha sido positiva, alcanzándose superávit en el 2006. El mejor desempeño fiscal se ha visto reflejado en una disminución de la deuda pública acumulada bruta del Perú en más de 8 puntos desde el 2001 a sólo algo más del 38% del PIB en la actualidad. Detrás de la reducción en el peso de la deuda hay también una gran mejora en su calidad. El riesgo de tasa de cambio se ha reducido de forma significativa (inducido por un mayor uso de la emisión de bonos en moneda local), el riesgo de tasa de interés se ha limitado (ya sólo el 40% de la deuda pública está sujeta a tasas de interés variables), y los plazos de vencimiento son mucho más largos (el promedio se ha ampliado de 6 a 9 años). Los estudios de sostenibilidad de la deuda muestran un escenario sin sobresaltos a menos que cambien sustancialmente los patrones de crecimiento observados recientemente (MEF, 2006).² Estos avances han redundado en mejoras constantes en el rating crediticio del país, que se encuentra cerca de tener grado de inversión (Powell, 2007).
- 1.4 Pese a los avances de los últimos años, la posición fiscal del país sigue siendo frágil.³ Por un lado, ésta ha estado beneficiada por factores cíclicos y la recaudación tributaria sigue siendo baja respecto a los estándares internacionales

¹ La participación de la agricultura no tradicional es todavía incipiente (6%). La importancia de la agricultura tradicional en el crecimiento del país es una de las principales fuentes de riesgo, de acuerdo al EIU (2006). Por otra parte, la concentración de los destinos eleva la probabilidad de shocks externos.

² Parte del problema radica también en la creciente rigidización del gasto, que haría necesario un ajuste fiscal importante en caso que el crecimiento cayera por debajo del 3% (MEF, 2006)

³ Las estimaciones del déficit estructural muestran que éste se ha mantenido constante entre el 2001 y el 2005 en alrededor del 1.5% del PBI (IPE, 2006).

(y respecto de sus tasas impositivas).⁴ El costo de recaudar es alto y es baja la neutralidad del sistema impositivo. Por el otro, el incremento del gasto real, por encima de los límites de la LPTF, ha ido en gran parte a transferencias y salarios de los empleados del sector público, incrementando la rigidez del gasto.⁵

- 1.5 Estos aumentos del gasto corriente han generado una brecha creciente con respecto a los de capital y reducido los niveles de inversión pública (alcanzando sólo el 2,5% del PBI en 2005). Por lo tanto, las decisiones respecto de la composición del gasto público que se han venido realizando no han favorecido la posición de competitividad del país.⁶

B. Productividad y Competitividad de la Economía

- 1.6 El bajo nivel de gasto en infraestructura ha generado que el país tenga bajos niveles de oferta de servicios básicos y de aquéllos de apoyo a la producción, tanto cuando se lo analiza en términos absolutos como en términos relativos a su nivel de desarrollo.⁷ Al inicio de la década existían carencias importantes en la provisión de agua y saneamiento, en la disponibilidad de carreteras, y en la eficiencia de los puertos, entre otros. Los niveles de inversión pública en los sectores de transporte, telecomunicaciones y energía se encontraban todos por debajo de los niveles esperados. Las simulaciones disponibles indican que, sólo para mantener las actuales tasas de crecimiento, el país tendría que invertir el doble de lo que hace en la actualidad cada año durante los próximos veinte años.⁸

- 1.7 La provisión de infraestructura no era el único obstáculo a la competitividad del país. El acceso al crédito, las barreras a la entrada de nuevas empresas, y la innovación tecnológica son todas áreas en las que el país se encontraba retrasado.⁹ En la actualidad, las restricciones son similares y el acceso al crédito, las barreras a la entrada y los problemas para la generación y absorción de innovación tecnológica siguen siendo claves.¹⁰ Asimismo, las regulaciones del mercado de trabajo y las regulaciones impositivas son 2 de los 5 factores más importantes que

⁴ Pese a los aumentos de recaudación, el EIU (2006) considera que la capacidad del país de generar recaudación tiene un mayor riesgo en la actualidad que en el 2001.

⁵ El Poder Ejecutivo ha tenido que solicitar al Congreso sucesivas dispensas de su cumplimiento. Como contraparte, la transparencia de las cuentas fiscales ha aumentado. Ver IPE (2006).

⁶ Según el WEF, al inicio de la década los empresarios consideraban la composición del gasto como inadecuada (55 de 74 países). Cinco años después, no se ha mejorado sustancialmente (77 de 125).

⁷ Para efectuar dicha comparación se hizo un análisis de residuos para una muestra de países de América Latina controlando por el nivel de PBI y PBI per cápita (Ver Anexo 1).

⁸ Por cada dólar que el país exporta, casi la tercera parte corresponde a costos logísticos—frente a menos del 10% en la media de la OCDE (WB, 2006).

⁹ En los informes del WEF del año 2001, el país se ubicaba en los últimos puestos en acceso al crédito (72 de 74 países) y en acceso a financiamiento en la posición (69 de 74). En términos del diferencial de tasas de interés, el gasto del gobierno, investigación y desarrollo, y subsidios del gobierno, se ubicaba en las últimas 5 posiciones del ranking.

¹⁰ Los empresarios consideran que existe una oferta inadecuada de infraestructura (posición 93 de 125 del WEF 2006)

afectan la posibilidad de hacer negocios en el país.¹¹ La carga burocrática no sólo afecta la competitividad sino que también inclina a la mayor parte de los empresarios peruanos hacia la informalidad. Ciertos avances, como la disminución de las barreras a la entrada de nuevas empresas, todavía siguen siendo relativamente marginales para impactar la posición competitiva del país.

C. Medio Ambiente y Desastres Naturales

- 1.8 Aumentar la competitividad puede impulsar el crecimiento de la economía, pero el manejo de desastres y de los recursos naturales es una pieza importante para asegurar su sostenibilidad. El Perú se distingue por tener una ocurrencia de desastres naturales que duplica a la de América Latina y la tasa de fatalidades más alta del continente (Charvériat, 2000). Se estima que entre 2000 y 2004 más de dos millones de personas fueron afectadas por desastres naturales, lo que representó un costo anual aproximado de US\$325 millones (Larsen y Strukova, 2005). A los desastres naturales se agregan los nocivos efectos que resultan de la inapropiada intervención humana en la naturaleza. Un estudio reciente del Banco Mundial (2006) concluyó que las actividades más costosas asociadas a la degradación ambiental, sumadas a los desastres naturales, representan un costo del 3,9 por ciento del PIB.¹² El mismo estudio sostiene que el actual entramado institucional que regula el uso de los recursos naturales dificulta una adecuada planificación, asignación de recursos y aplicación de las normas ambientales, y la prevención de desastres naturales.

D. Desarrollo Social

- 1.9 Los logros en el terreno económico no han tenido en el país un correlato directo en términos de logros en el sector social. Tanto durante los '90 como en esta década, el crecimiento ha tenido un impacto menor a lo esperado en la disminución de la pobreza y la generación de empleo. La pobreza total se redujo del 54% al 51.6% entre 2001 y 2004 impulsada principalmente por una reducción en la pobreza rural y en la sierra y selva. La pobreza extrema también ha descendido, del 24% al 19%. Las áreas urbanas tienen menor nivel de pobreza total (en 2004, la pobreza rural alcanzaba el 72% mientras que el 40% en las áreas urbanas) y la pobreza extrema es un fenómeno primordialmente rural (40% de pobreza extrema en el área rural en comparación con el 8% en las áreas urbanas).
- 1.10 Respecto del empleo, el desempleo aumentó en 2,7 puntos porcentuales entre el año 2000 y el 2004, junto a un aumento de 4,6 por ciento en el subempleo (Ñopo, 2006). La proporción de empleos en el sector informal continúa elevada, superando el 60% de la fuerza laboral. En términos de empleo para los jóvenes, el país no está progresando hacia el alcance de la meta del milenio (BM, 2006).

¹¹ Según el EIU (2006), la infraestructura vial es deficiente y con urgentes necesidades de mantenimiento. Los puertos, aun cuando han aumentado su eficiencia, no son competitivos en comparación a sus vecinos.

¹² Las actividades más costosas asociadas a la degradación ambiental son la de erosión de las tierras agrícolas, la contaminación ambiental por plomo y el inadecuado uso de aguas.

- 1.11 Al inicio de la década, la infraestructura de agua y saneamiento era escasa tanto en términos absolutos como relativos. En la actualidad, aun con mejoras, todavía cerca de una cuarta parte de la población no tiene acceso a agua potable y la mitad no dispone de sistema de alcantarillado, mientras que tres cuartas partes de las aguas servidas no reciben tratamiento (Banco Mundial, 2006). Estos niveles siguen ubicando al país por debajo de sus valores esperados.
- 1.12 El gasto social aumentó entre 2000 y 2005 del 7,9% al 9,2% del PBI, impulsado principalmente por el gasto en previsión social, que aumentó un 30% (Apoyo, 2006).¹³ A pesar del aumento, el gasto público social se ha mantenido por debajo de los valores esperados para un país del desarrollo económico como el del Perú. En parte como consecuencia del nivel de gasto pero fundamentalmente por su (in)eficiencia, la calidad de la educación es una de las más bajas de la región. En las pruebas internacionales normalizadas más recientes sobre capacidades cognitivas en las que el país ha participado, y que comprenden 41 países, el Perú ocupa el último puesto. Si bien el Perú goza de una tasa de escolaridad elevada, ofrece una educación muy deficiente y desigual. La desigualdad de logros entre estudiantes pertenecientes a distintas clases sociales es alta (Banco Mundial, 2006) y los retornos a la educación no (Hausmann, 2007). Los niveles de analfabetismo son cercanos al 10% y están altamente concentrados.
- 1.13 En el sector salud han existido avances en los últimos años, pero todavía existen amplios márgenes de mejora. Las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años se encontraban al inicio de la década por encima de los valores esperados y la esperanza de vida por debajo. En la actualidad, la tasa de mortalidad de menores de 5 años continúa siendo un problema. En todos los casos, las variaciones regionales son muy pronunciadas.

E. Modernización del Estado y Descentralización

- 1.14 Las características del sistema de toma de decisiones públicas existentes en el país permiten explicar muchas de las debilidades enumeradas hasta el momento. En el país, las decisiones políticas han estado tradicionalmente dominadas por el Ejecutivo. El Congreso y el sistema judicial no han sido los contrapesos efectivos para definir la agenda política y para proveer balance de poder. Esto ha sido influido por el diseño institucional, por la existencia de mayorías del gobierno en la legislatura, y por las debilidades del resto de los actores políticos. Así, en muchas áreas, la formulación de políticas ha sido un proceso arbitrario y poco predecible, que ha resultado en políticas de baja calidad, de bajo cumplimiento y control, y fácilmente reversibles (Moron y Sanborn, 2004).
- 1.15 En términos comparados, el Perú se encuentra entre los países con valores bajos en términos de la capacidad del Congreso, la independencia judicial, la institucionalización de los partidos políticos y el desarrollo de la administración pública (IPES 2006). Respecto de ésta última, el país se encuentra en el grupo de

¹³ El gasto en educación y en salud aumentaron un 10% y 15%.

los que tienen índices más bajos de calidad de su servicio civil, existiendo desafíos por la baja eficiencia y escasa capacidad funcional y coherencia estratégica del cuerpo de funcionarios públicos (BID, 2006).

- 1.16 La evolución del sector tampoco ha sido positiva. De acuerdo a los indicadores de gobernabilidad y de capacidades del sector público del BM, el país se encuentra en la mediana o por debajo en todos sus indicadores y ha descendido en los rankings entre los años 2002 y 2005. De acuerdo a los indicadores del EIU, también la efectividad general del sector público ha descendido al igual que la efectividad institucional, de la burocracia, y la regulatoria. Estas deficiencias tienen impacto en la capacidad de hacer negocios. El reporte del WEF (2006) indica que la ineficiencia en la burocracia gubernamental es el segundo factor más problemático para realizar negocios en el país.

II. LA PROGRAMACIÓN DEL BANCO EN EL PERÚ

- 2.1 El propósito de este capítulo es evaluar la relevancia y coherencia del programa con respecto a los problemas de desarrollo del país.¹⁴ Las Tablas que se incluyen en el Anexo 2.1 resumen el esfuerzo de programación del Banco, extrayendo las debilidades identificadas, los objetivos, y los proyectos programados y aprobados.
- 2.2 El objetivo global de la Estrategia era “la reducción sostenida y sostenible de la pobreza”. Los objetivos específicos de la Estrategia eran:
- Elevar la productividad y competitividad de la economía;
 - Mejorar la eficiencia de la política social; y
 - Crear un Estado moderno y eficiente, al servicio de la población (en las misiones de programación posteriores se incluyó el término “descentralizado”, además de moderno y eficiente).
- 2.3 Por lo tanto, los esfuerzos de programación del Banco pueden agruparse en tres áreas programáticas: productividad y competitividad, desarrollo social, y modernización del Estado y descentralización.
- 2.4 La Estrategia no estableció explícitamente la relación entre los objetivos específicos y el objetivo global de “la reducción sostenida y sostenible de la pobreza”. Como se mencionó en el capítulo anterior, la disminución de la pobreza había sido un objetivo difícil de alcanzar por el país durante la década anterior, aun durante períodos de auge económico y reformas institucionales. Por ello, la Estrategia debería haber hecho explícito el análisis de por qué las intervenciones

¹⁴ Para ello, se analizó el documento de Estrategia GN-2205-1, las actualizaciones de la Estrategia con el país de 2004 y 2005, y los informes de las misiones de programación de abril de 2003, de junio de 2004 (CP-2353-5) y de abril de 2005.

del Banco podían esta vez sí impactar en la pobreza, vínculo que no se había observado en el período precedente.¹⁵

- 2.5 La programación fue relevante, en la medida en que se identificaron muchas de las debilidades del país, se establecieron varias de las acciones necesarias que el Banco debía llevar adelante, y en muchos casos, se programaron operaciones que permitieran superar dichas debilidades.¹⁶ Existen todavía aspectos del ejercicio de programación que pueden ser mejorados y para los cuales la evidencia que se presenta en este capítulo puede ser valiosa.
- 2.6 El documento de Estrategia identificó las debilidades que afectaban al país, que fueron consistentes con las que había señalado OVE. Esta identificación de múltiples debilidades no siempre apuntó a responder cuáles eran los principales problemas que dificultaban el desarrollo del país. Por un lado, no existió una jerarquización de las debilidades, la cual es importante ya que permite priorizar y acotar la labor del Banco en el país, asegurando así el mayor retorno a la inversión.
- 2.7 Por el otro, y en parte como consecuencia de las restricciones de espacio que enfrenta la Estrategia, la descripción de las debilidades resultó más en un listado de síntomas que en un análisis de las causas subyacentes. Esto es importante ya que mientras que actuar sobre los síntomas requiere generalmente acciones puntuales para cada uno de ellos, actuar sobre las causas puede implicar abordar más de un área en una sola intervención o requerir cambios de política. Asimismo, actuar sobre las causas puede aumentar la probabilidad de conseguir logros sostenibles.¹⁷
- 2.8 La programación de operaciones fue coherente con las debilidades mencionadas en el documento, identificándose acciones a emprender para la mayoría de ellas. El hecho de que el 50% de los proyectos programados no haya sido aprobado (valores similares al promedio del Banco) podría indicar que a la Estrategia le faltó priorizar los sectores y las áreas estratégicamente más convenientes para la intervención del Banco. No obstante, esto es atenuado por el hecho de que la mayoría de los proyectos aprobados no programados mantienen la lógica de intervención establecida en la programación, lo que indica que aun con flexibilidad se mantuvieron los ejes de actuación programados.

¹⁵ El CP afirma que “los programas del Banco implantados durante la última década, en ausencia de una mejora sostenida de la productividad y de las oportunidades de participación económica, no lograron romper el círculo vicioso entre la pobreza y la exclusión, ni pudieron proteger efectivamente a la población frente a las crisis económicas”.

¹⁶ El análisis de relevancia sigue los lineamientos del protocolo de evaluación. Como tal, es un concepto de evaluación ex ante, a diferencia del concepto de eficacia, que es fundamentalmente ex post.

¹⁷ Por ejemplo, en el caso del sector de modernización del Estado se identifica que existe un “fuerte desorden institucional que se plasma en la fragmentación de órganos, entidades y programas”. Mientras que este desorden afecta el desarrollo del país, la forma de abordarlo depende de una identificación completa de las causas que lo han generado. Si las causas del desorden son solamente la baja capacidad técnica y la escasez de recursos la acción recomendada será diferente a si existen razones e incentivos políticos subyacentes que han llevado a dicho desorden y que el desembolso de recursos no será capaz de afectar.

- 2.9 Existe coincidencia entre los objetivos de la Estrategia y los del gobierno. No obstante, no existe una integración explícita de las actividades programadas por el Banco con las del país, y es prácticamente nula la mención de los sistemas de planificación y asignación de recursos del país, y de los sistemas de evaluación y seguimiento del gobierno (y la posibilidad de fortalecerlos).
- 2.10 En términos de la utilización de instrumentos, la Estrategia anticipó las necesidades de financiamiento del país, previendo la posibilidad de que se aprobaran recursos de rápido desembolso para apoyar el proceso de reforma. La aprobación de los préstamos sectoriales estuvo ligada a la programación en términos de proyectos específicos (se aprobaron los 3 programados para el escenario base y 2 no programados) y a la lógica general de la programación. Independientemente de ello, no existió un análisis exhaustivo de la secuencia y prioridad de las reformas, ni un análisis institucional sólido en que se basaran las reformas a ser apoyadas por este tipo de préstamos.¹⁸ Asimismo, el esquema de participación elevada de PBLs en la cartera fue objeto de controversia hacia el seno de la Administración.¹⁹

A. La Programación en las Áreas Estratégicas

- 2.11 El Banco programó 36 operaciones para el período y aprobó 31 (18 programadas y 13 no programadas), por un total de US\$ 2.242 millones.²⁰ En términos de sectores, en el de competitividad se aprobó un número mayor de operaciones que las programadas. La importancia del sector es reforzada cuando se analiza la distribución sectorial de las CTs, que también priorizan el área de la competitividad.²¹ Pese a la importancia del sector social declarada por la Estrategia, el número de operaciones programadas fue inferior al de los otros sectores (19% del total) y las operaciones aprobadas representaron el 16% del total. En el área de reforma del Estado se aprobó un 36% menos de operaciones

¹⁸ Similar inquietud refleja la evaluación intermedia de la Estrategia: “Este Informe recomienda que el tema se discuta explícitamente en la nueva Estrategia y que, como parte de ella, se prepare una secuencia de temas para los préstamos programáticos y/o basados en políticas que apoyen una agenda de reformas, a la vez ambiciosa y realista, a ser apalancada por medio de dichos préstamos”.

¹⁹ En la misión de junio del 2004 se afirmaba que el Comité de Programación no había autorizado la inclusión de PBLs en el programa de préstamos del 2005 fundándose en “la necesidad de desarrollar un enfoque alternativo que haga uso de los diversos instrumentos de inversión disponibles”. No obstante, el informe de la misión también destacaba la postura del gobierno peruano a favor de la aprobación de recursos de rápido desembolso. Finalmente en el año 2005 sí fue aprobado un PBL, el PE-L1012.

²⁰ El monto total aprobado en 2002-2006 representa una aprobación promedio anual de US\$ 448 millones, valor superior al promedio anual aprobado durante la década anterior. En términos de proyectos, Perú es el segundo país –después de Brasil– con mayor número de proyectos aprobados en este período, lo cual indica la relevancia del país para el Banco.

²¹ En términos de montos, el 86% de las CTs pertenecen al sector de competitividad (frente al 55% del Banco) y el 52% de las CTs corresponde a operaciones del FOMIN (en comparación con el 38% en el resto del Banco).

que las previstas (9 de 14), pero en términos de monto se compensó con la aprobación de dos préstamos sectoriales.²²

- 2.12 Los préstamos sectoriales han sido muy importantes en el período representando el 59% de la cartera aprobada (el 27% correspondió a préstamos de inversión y el 11%, a operaciones del PRI).²³ La importancia que han adquirido los préstamos de rápido desembolso ubican al Perú en el 4to lugar entre los países con mayor proporción de aprobaciones de PBLs en relación con el total de aprobaciones en el período 2002-2006. Los recursos del Banco de rápido desembolso cubrieron entre el 21% y el 60% de las necesidades de financiamiento externo de libre disponibilidad, salvo para el año 2003 donde no se registró ningún desembolso.²⁴

1. Productividad y competitividad de la economía

- 2.13 Al igual que se comentó para la Estrategia en general, en el caso de este sector tampoco se realizan distinciones entre el origen de las debilidades (causas) ni se establece su importancia relativa, mezclándose debilidades que se relacionan con el grado de desarrollo del país con otras atribuibles a fallas de gobierno.
- 2.14 Los objetivos de los proyectos aprobados en este ciclo están alineados con el objetivo de la Estrategia en este sector (en parte como consecuencia de que la amplitud del objetivo declarado en la Estrategia facilita la coherencia entre unos y otro), y los proyectos aprobados cubren múltiples aspectos relacionados con la competitividad del país.
- 2.15 Entre de los subsectores comprendidos en esta área, el sector rural no tuvo en el documento de Estrategia un análisis integral del cual se desprendiera una estrategia general de apoyo al sector. Sin embargo, a partir de las debilidades mencionadas en diversos sectores y de los proyectos programados es posible deducir su importancia para el país y la estrategia implícita (y fragmentada) del Banco para el sector. El programa aprobado demuestra que fue uno de los sectores más apoyados.
- 2.16 En ciertos sectores, como el manejo de los recursos naturales y la regulación, se observan divergencias entre lo estipulado por la Estrategia y la acción posterior. En el área del medio ambiente, a partir de un diagnóstico y un análisis de debilidades correctos, el Banco identificó la necesidad de trabajar en temas de prevención de desastres naturales y de apoyo a la gestión ambiental. No obstante ello, sólo se aprobó el préstamo para el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental y social (PE0233), asociado a la ejecución del proyecto de Camisea,

²² En términos de sectores, las aprobaciones totales han tenido una mayor concentración en el sector de competitividad (41%), seguido por el de reforma del Estado (34%) y por último el sector social (25%).

²³ El 3% restante corresponde a un programa de garantías en el sector transporte aprobado en el 2006 (Ramal Norte del Amazonas IIRSA, PE-L1010) que no es analizado en esta evaluación.

²⁴ La aprobación de PBL no estuvo asociada a crisis sino al interés del gobierno de cambiar el perfil de su deuda y cubrir vencimientos de deuda anteriormente contraída.

- que no apuntó a resolver problemas estructurales sobre la organización institucional y la capacidad de gestión en materia ambiental en el Perú.
- 2.17 En el área de la regulación, la Estrategia indicaba que “se daría la más alta prioridad a asegurar la aplicación efectiva de regulaciones” y que “la clave del éxito para las concesiones y privatizaciones era el desarrollo institucional del poder concedente, de las entidades reguladoras y las entidades supervisoras”. Se sostuvo que el Banco podría apoyar bajo un programa paraguas de apoyo a la participación del sector privado en infraestructura o mediante operaciones puntuales de CT. A pesar de ello, el trabajo específico en el área regulatoria ha sido escaso.²⁵
- 2.18 Por ejemplo, dentro del sector de infraestructura vial, una de las líneas de acción prioritarias consistía en el apoyo a la autonomía y calidad técnica de los organismos reguladores, pero no se programaron ni aprobaron operaciones enmarcadas bajo esta línea. La omisión de apoyo a los entes reguladores, así como al organismo encargado de iniciar las concesiones reviste importancia puesto que al mismo tiempo la Estrategia manifestaba que daría un explícito apoyo a la política del gobierno peruano de impulsar mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura.²⁶

2. Desarrollo social

- 2.19 El sector social tiene una importancia fundamental en el caso del Perú por dos motivos interrelacionados: i) el diagnóstico de la Estrategia reconocía mejoras sustanciales en el ámbito macroeconómico que no se habían traducido en mejoras sustanciales en lo social, que en términos absolutos y relativos, mostraba deficiencias muy importantes; ii) el objetivo global de la Estrategia era la reducción sostenida y sostenible de la pobreza.
- 2.20 El diagnóstico del sector cubre un vasto número de debilidades, pero sería relevante que contara con un análisis más riguroso de sus causas, principalmente de las limitaciones institucionales del sector. En estos casos de análisis incompleto, las acciones que se prevén pueden quedar al nivel de mitigación y no de resolución de problemas fundamentales. Por ejemplo, se indica en el documento que “las ineficiencias de la administración y coordinación actual de los programas sociales son costosas”. Dentro de las acciones se indica que “es indispensable mejorar la coordinación entre las entidades encargadas y elevar la

²⁵ Durante el periodo de estudio, los indicadores de calidad regulatoria recogidos por el Banco Mundial cayeron un 30%. Asimismo, un estudio reciente del mismo organismo indica que éste es un área que todavía requiere de sustanciales mejoras en el corto plazo (BM, 2006).

²⁶ En el marco del proyecto de Reforma de la Competitividad se aprobó el reglamento del nuevo marco jurídico del sector portuario, que debió separar claramente las funciones técnicas y administrativas bajo las nuevas autoridades portuarias de las funciones de regulación del OSITRAN. A pesar de estos logros, no se trabajó en el tema de la autonomía de los organismos reguladores, ni en el fortalecimiento de sus capacidades. Tampoco fue aprobado el programa de apoyo a la participación privada en infraestructura que había sido programado. A pesar de esto, cabe destacar que en el sector de agua y saneamiento el Banco intentó primero fortalecer a las agencias del sector para luego promover la participación del sector privado.

eficiencia en la gestión, seguimiento y evaluación del gasto social”. Sin embargo, al no ser claro en el análisis si las debilidades están relacionadas con un problema de capacidades físicas, de voluntad política, o de capacidad de organización, las recomendaciones de política pueden no ser siempre las más efectivas.

- 2.21 Para poder efectuarse la jerarquización de problemas sería importante la inclusión de datos e indicadores que grafiquen la importancia de las debilidades centrales sobre las que se pretende trabajar, como ser la transparencia y la eficiencia de la política social.
- 2.22 Las acciones transversales y las sectoriales programadas son consistentes con los objetivos. Los proyectos aprobados en el sector cubrieron la mayoría de los acciones identificadas en la Estrategia, quedando pendientes programas específicos de fortalecimiento de las instituciones ejecutoras de gasto en cada Ministerio.

Desigualdades Regionales

- 2.23 En el Perú, no sólo los indicadores sociales se encuentran rezagados sino que también existe una amplia desigualdad regional en todos ellos.²⁷ Pese a ello, la Estrategia no plantea la necesidad de focalizar las acciones de manera que el Banco participara en las áreas más vulnerables del país. Las operaciones aprobadas en el país en el período muestran una situación mixta. Por un lado, la mayoría de los proyectos no están necesariamente diseñados para atender los problemas de disparidad regional ni prevén hacerle seguimiento a su impacto diferencial. Por el otro, algunas de las intervenciones permiten prever que existirá un impacto diferencial de la cartera (ver Tabla en el Anexo 2).

Género

- 2.24 El tema de género no fue explícitamente incluido dentro de la estrategia anterior como un tema individualmente relevante. Independientemente de ello, éste se incluyó en algunas de las operaciones de préstamo y existieron cooperaciones técnicas que tuvieron como objetivo integrar la problemática de género. Asimismo, varias operaciones, aún cuando no tuvieron un objetivo explícito en el área, generaron algunos resultados que beneficiaron específicamente a mujeres. Por ejemplo, ese fue el caso de los proyectos de Wawa Wasi, Seguro Integrado de Salud, Foncodes III, Infraestructura Rural de Transporte, Justicia, y Titulación de Tierras. En el trabajo preparatorio del próximo ejercicio programático, la Administración ha identificado explícitamente el tema de género como uno en los cuales el Banco necesita aumentar su conocimiento.²⁸

²⁷ Por ejemplo, el documento de Estrategia indicaba que “de las 51 provincias más pobres del país, el 94% pertenece a la sierra y el 6% a la selva”. Respecto de educación se notaba que “la calidad sigue siendo deficiente, especialmente en los centros educativos públicos y más aun en aquellos de la zona rural”. En el área de salud, “existe una heterogeneidad pública notoria (la mortalidad infantil en la sierra sur o en la selva puede ser el triple al promedio nacional)”.

²⁸ En el Anexo se presenta un análisis detallado de las operaciones y el trabajo del Banco en el área.

3. Modernización del Estado y Descentralización

- 2.25 El diagnóstico del sector fue limitado, pese a que de las lecciones aprendidas durante la década anterior el sector constituía el área que necesitaba reformas y donde el Banco podía ser un actor fundamental. Por ejemplo, se menciona un genérico “desorden institucional” sin presentarse datos comparativos ni las causas de dicho desorden.
- 2.26 Adicionalmente, dado que las debilidades del sector público peruano generan fallas de gobierno que afectan a todos los sectores, habría sido fundamental un análisis global de las debilidades de gobernabilidad del país más que un análisis estanco de debilidades puntuales del sector. Acompañando dicho diagnóstico podría haberse diseñado una estrategia transversal a todos los sectores que incrementara la capacidad institucional.
- 2.27 Las operaciones programadas no se desprenden necesariamente del diagnóstico presentado en la Estrategia, que destaca más las debilidades del servicio civil o las últimas medidas tomadas como parte de la lucha contra el narcotráfico, áreas en las que el Banco no planeó intervenir. En este sector se aprobó el menor porcentaje de proyectos programados (64%). Puntualmente, en el área de descentralización, considerada una “prioridad estratégica” por el Banco, 2 de los proyectos programados no fueron aprobados.

B. Características Transversales de la Programación

- 2.28 El documento de Estrategia cumple con los estándares previstos e incluye información relevante que permite identificar el rol esperado del Banco en el país. Aun así existen debilidades importantes:
- El documento de Estrategia presenta escenarios alternativos de préstamo con los respectivos “detonadores” que determinarían su entrada en vigencia. Estos detonadores fueron seguidos para el escenario base (en el cual no se aprobaron ciertos préstamos atados a reformas que no se cumplieron). Sin embargo, el cumplimiento de los detonadores no parece haber sido el determinante para la aprobación de todas las operaciones. Por un lado, su seguimiento no ha sido reflejado en los informes de las misiones de programación. Por el otro, se aprobó un proyecto del escenario alto sin la verificación ni el cumplimiento de los detonadores del escenario.²⁹
 - Respecto de la conexión entre las lecciones aprendidas y la programación, el documento efectúa un análisis de los logros de las acciones previas del Banco en el país, y también de sus fracasos y de las reformas pendientes. El análisis de los fracasos, si bien puede haber nutrido parte de la programación, no forma parte de un análisis explícito y sistemático de lecciones aprendidas que sirvan como guía para el siguiente período.

²⁹ Estos detonadores eran “la capacidad financiera de las entidades subnacionales comprobada y cumplimiento de las normas fiscales vigentes.”

Asimismo, en la mitad de las áreas mencionadas como pendientes de ser reformadas no se programaron acciones ni se presentaron argumentos respecto de las razones o riesgos para actuar o no en dichas áreas.

- Se incluye en el documento un número importante de indicadores -en su mayoría de resultados y agrupados para cada objetivo específico-, para evaluar los resultados de la implantación de la Estrategia, y se monitorean en los informes de las misiones de programación subsiguientes. Si bien casi la totalidad de los indicadores incluyen sus metas, sólo el 30% de ellos posee líneas de base adecuadas. Asimismo, como se explicará en el capítulo 4, no todos los indicadores incluidos en la Estrategia permiten evaluar la labor e impacto del Banco. Las principales razones para ello son que: (i) existe una baja relación directa con la labor del Banco; (ii) las posibilidades de atribución son bajas; (iii) los indicadores no están definidos adecuadamente.
- El documento incluye análisis de riesgos de la implantación de la Estrategia y sus medidas de mitigación. Sin embargo, del análisis de los mismos surge que: (i) en algunos casos los riesgos están mal definidos; (ii) el análisis de riesgos es incompleto; por ejemplo, existen riesgos que se materializaron y que afectaron la ejecución y/o el impacto de la Estrategia que no están incluidos; (iii) las medidas de mitigación de algunos de los riesgos han sido incompletas o inadecuadas, y (iv) no ha existido una relación clara entre los riesgos y los detonadores de la Estrategia.

III. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO EN EL PERÚ

3.1 En este capítulo se analiza la eficiencia de la ejecución de las operaciones del Banco.³⁰ En términos generales puede afirmarse que la calidad de la ejecución de las operaciones en el Perú se halla levemente por encima del promedio de la región. No obstante, existen ciertas debilidades que se manifiestan en tiempos de desembolsos mayores a los previstos, en desembolsos más lentos de los proyectos más modernos, y en cancelaciones importantes. Estas debilidades deben ser seguidas de cerca en el futuro próximo para evitar que se conviertan en limitaciones severas para el accionar del Banco en el país. La reingeniería que está llevando adelante la COF puede contribuir a resolver algunos de estos problemas.

A. Preparación y Ejecución de Operaciones

3.2 En el Perú, la preparación de proyectos (desde que ingresan al pipeline hasta su aprobación) presenta un tiempo promedio inferior a los promedios del Banco y de los países andinos en el período 2001-2006. Los préstamos de rápido desembolso son los que muestran la mayor diferencia con el resto del Banco: su etapa de

³⁰ El universo que se considera en este capítulo incluye también aquellas operaciones que han tenido una ejecución sustancial durante el período de esta evaluación aun habiéndose aprobado en períodos anteriores.

- preparación en el Perú demora un 50% menos que el promedio de los sectoriales del Banco en el período analizado.
- 3.3 La ejecución es más lenta que los tiempos previstos al momento del diseño. El promedio para los proyectos de inversión que fueron cerrados en el Perú en el período fue 2 años mayor al previsto, pero año inferior al promedio de retraso de los proyectos del Banco en el mismo período. Históricamente, el Perú ha tenido un patrón de desembolso mejor que la media del Banco.
- 3.4 En los últimos años, la ejecución parecería haber sufrido una desaceleración, según indica la curva de eficiencia del desembolso (CED). Esta curva muestra que en general los nuevos proyectos de inversión están desembolsando levemente más lento que el promedio de los proyectos de inversión del Banco que llevan el mismo tiempo acumulado desde su firma y, en cambio, los que llevan acumulado un desembolso superior al 15% (aprobados entre 1999 y 2003) se están ejecutando más rápido que el promedio del Banco.³¹
- 3.5 La demora en los proyectos es una preocupación creciente del Gobierno del Perú y una de las razones para establecer lineamientos más estrictos para el endeudamiento externo. De acuerdo al documento de “*Lineamientos*” del MEF “actualmente, la cartera de proyectos de inversión pública que cuentan con financiamiento externo se ejecuta en plazos mayores a los que se sustentan en los estudios técnicos que determinaron su viabilidad. Esta situación conlleva a mayores pagos por comisión de compromiso, mayores costos administrativos, cuestionamiento acerca de la magnitud de los beneficios sociales atribuibles a los proyectos y retraso en la provisión del servicio público a ser brindado.”
- 3.6 Los sistemas de monitoreo del Banco muestran que los porcentajes de proyectos con mala calificación en la implementación y en el cumplimiento de los supuestos de los PPMRs, al igual que el porcentaje de proyectos en alerta bajo el sistema PAIS, son algo inferiores a los promedios del Banco. No obstante, en lo que hace a proyectos problema (aquellos con baja probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo), el Perú se asemeja al desempeño promedio del Banco.
- 3.7 Según los EFAs presentados, que miden el riesgo fiduciario de los proyectos, la cartera peruana también muestra un mejor perfil. Tanto el porcentaje de EFAs (número y monto implicado) con buena calificación como el porcentaje de EFAs con mala calificación en un período que lo corrigen en el período siguiente, se encuentran por encima del promedio del Banco.

B. Debilidades y Fortalezas de la Ejecución

- 3.8 La ejecución de las operaciones se ve afectada por un número importante de factores. Entre ellos, el diseño de los proyectos, su análisis de riesgos, la

³¹ Constituyen una excepción los proyectos de Control de la Mosca de la Fruta y de Modernización de la Contraloría (PE-L1007 y PE-L1002), aprobados en 2005 y 2004 respectivamente.

capacidad de las unidades ejecutoras, las cancelaciones y reestructuraciones, y la calidad de los sistemas de monitoreo.

1. Diseño de los proyectos

3.9 Entre los proyectos analizados, han existido debilidades de diseño que han generado demoras en su ejecución. Por ejemplo,

- En algunos casos, los problemas de diseño han resultado en lenta aprobación de los proyectos por el SNIP e incluso en la necesidad de reformularlos. Un ejemplo es el proyecto de Modernización del Estado y Descentralización (PE0217), cuyos estudios de viabilidad se tuvieron que realizar luego de suscrita el préstamo, llevando más de dos años su realización y aprobación por el SNIP. Esto ha llevado a que los desembolsos hayan sido menores al 10% luego de más de tres años desde su aprobación.³²
- Cambios en los grupos directivos, que deberían haberse tenido en cuenta durante el diseño, han llevado en algunos casos a demoras sustanciales. Así, por ejemplo, en el programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso (PE0220) los continuos cambios de la mesa directiva del Congreso han generado sucesivas reestructuraciones al proyecto y una ejecución baja luego de 3 años de aprobado.
- El diseño de proyectos que requieren la conformación de equipos de dirección multi-agencias o que requieren de coordinación entre varios entes o ministerios para la ejecución ha llevado también en algunos casos a demoras sustanciales. En el caso del Programa de Descentralización (PE0217), las relaciones entre el Ministerio de Finanzas y la Comisión Nacional de Descentralización fueron disfuncionales al inicio del programa. Igualmente ha ocurrido entre éstas y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por lo cual todavía está pendiente el cumplimiento de una de las condiciones previas porque las instituciones involucradas no son capaces de ponerse de acuerdo sobre el Convenio de Gestión.³³
- La utilización de instrumentos que pueden no ser los más adecuados para el caso específico que se quiere tratar, lo que puede dar lugar a retrasos por la dificultad de adaptarlos a la realidad del país y conseguir el consenso entre los ejecutores. Por ejemplo, ese ha sido el caso de la facilidad sectorial de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior (PE0219).

³² En muchos casos, la labor del SNIP durante el análisis de factibilidad ha sido beneficiosa jugando un papel clave en la mejora del diseño final de los proyectos. Por ejemplo, el proyecto de servicios agropecuarios PE0234, que a pesar de ya haber sido aprobado por el Banco no fue aprobado por el SNIP, y contó luego con mejoras sustanciales de diseño introducidas por los funcionarios del MEF a cargo del SNIP; lo cual es reconocido como un acierto tanto por los ejecutores como por el propio Banco.

³³ Como indica el ISDP del proyecto en sus lecciones aprendidas, se debe efectuar una evaluación institucional profunda antes de diseñar los mecanismos de ejecución del programa y tener especial cuidado durante el diseño en incluir un órgano de coordinación.

- 3.10 Los retrasos en la ejecución han generado, a su vez, otros problemas secundarios, que han provocado mayores demoras: dada la alta volatilidad de los funcionarios públicos, los retrasos aumentan la probabilidad de que se impriman cambios de dirección a las políticas y de que se modifiquen los equipos de administración de las agencias ejecutoras, produciendo con ello nuevas demoras por falta de capacidad, reentrenamiento, etc.
- 3.11 No todos los proyectos han sido débiles en su diseño. Aquéllos que han avanzado en segundas etapas han sido menos vulnerables, introduciendo mejoras a partir de la extracción de lecciones aprendidas de las primeras fases. Por ejemplo, las técnicas perfeccionadas durante las primeras etapas de los proyectos de Sanidad Agropecuaria (PE0143) y Titulación Rural (PE0037), que mejoraron los resultados y redujeron los costos, fueron incorporadas en las segundas fases. En el caso del FONCODES III (PE0193), dados los manejos políticos que se habían observado en las fases anteriores, se buscó evitar que los cargos profesionales y directivos fueran cubiertos con personal no idóneo, mediante el establecimiento de mecanismos que contribuyeran a la continuidad en los cargos.
- 3.12 La actuación en el sector de infraestructura vial puede ser uno de los mejores ejemplos del impacto del proceso de aprendizaje que se da al acumular experiencia a través de sucesivos proyectos en un sector. Esto ha permitido que se desarrolle una fluida y coordinada relación entre los especialistas de transporte de la sede y la Representación, que lleva a un seguimiento conjunto y sistemático de las operaciones y que contribuye a que los nuevos proyectos incorporen en el diseño aprendizajes y modificaciones de aspectos que no fueron correctamente tratados en las operaciones previas.

2. Manejo de Riesgos

- 3.13 El análisis de riesgos ha sido débil en la mayoría de los proyectos analizados. Entre las debilidades encontradas deben resaltarse casos de identificación incompleta o inadecuada de riesgos, y de introducción de medidas de mitigación que no logran responder a las necesidades.
- 3.14 Dentro de los proyectos que se vieron afectados por riesgos no previstos, se pueden mencionar: (i) el programa de Sanidad Agropecuaria (PE0143), donde factores técnicos y políticos no previstos afectaron buena parte del programa; (ii) el programa de Crédito Multisectorial II (PE0191), donde cambios en las condiciones macro y financieras del país afectaron la demanda de los recursos del proyecto; (iii) el programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PE0241), que sufrió un cambio en el personal directivo de la UE que condujo a la politización del proyecto, y a su consiguiente paralización; y (iv) el FONCODES III (PE0193), en el que no se previeron cambios en la política de protección social del gobierno, que terminaron incidiendo en los recortes que sufrió el proyecto.
- 3.15 En otros casos, existen problemas de conceptualización de riesgos. Por un lado, están aquellos riesgos que, de verificarse, invalidan el propio diseño de los

- proyectos. Por ejemplo, (i) que los beneficiarios de un proyecto de servicios agropecuarios “no tengan la capacidad técnica suficiente para responder a las exigencias de la demanda en mercados más dinámicos o de capital suficiente para introducir mejoras productivas en sus actividades”, siendo esto a lo que apunta el proyecto; (ii) que ciertas condicionalidades de un PBL no se cumplan; (iii) que “la focalización de los beneficiarios no responda a criterios técnicos claramente definidos”; o (iv) que en un proyecto de caminos departamentales “los gobiernos regionales prefieran continuar con la gestión por administración, en lugar de favorecer la tercerización de actividades”, siendo esto último uno de los objetivos centrales del proyecto.
- 3.16 Por otro lado, se identifican riesgos que deberían ser “mitigados” durante la etapa de preparación de los proyectos, a través del diseño o bien a través de acciones anteriores y/o complementarias. Por ejemplo, una proporción importante de los proyectos analizados incluye entre sus riesgos las limitaciones de coordinación entre los actores del proyecto (organismos ejecutores y subejecutores). Durante la ejecución, al menos seis de los proyectos vieron afectada su ejecución precisamente por la débil coordinación entre los organismos ejecutores.³⁴
- 3.17 Las medidas de mitigación que acompañan a los riesgos, no han resultado útiles en todos los casos; por ejemplo, en los casos relacionados con debilidades de coordinación entre actores. En el caso de FONCODES, aún no se han logrado solucionar los problemas de coordinación entre los ministerios de línea y el FONCODES para la realización de obras de infraestructura (BM, 2006). En el caso del proyecto de descentralización (PE0217) haber introducido una “estructura de ejecución donde se coordinan las instituciones participantes” no mitigó los problemas de coordinación, una de las principales causas de demoras en la ejecución.
- 3.18 Parte de las deficiencias del análisis de riesgos y la previsión de medidas de mitigación radica en un análisis incompleto de las capacidades del sector, las necesidades del país, los incentivos de quienes se encuentran involucrados (o pueden verse involucrados), y el contexto sociopolítico en el cual se efectuará la operación. En algunos proyectos, el análisis de actores e incentivos se limita a constatar la existencia de la “voluntad política” de los funcionarios presentes al momento del diseño. Sin embargo, dicha “voluntad política” puede no ser suficiente para la ejecución de los programas o la sostenibilidad de sus logros, ya que ésta puede revertirse posteriormente ante cambios de actores. Por ejemplo, en el caso del programa de Fortalecimiento del Congreso (PE0220), como indica su ISDP, la falta de compromiso multipartidario, las acciones de las vicepresidencias y los incentivos de los funcionarios de línea han afectado la ejecución, vulnerando el “blindaje” previsto por el programa.³⁵ Asimismo, en el caso del Programa de

³⁴ Por ejemplo, los proyectos PE0219, PE0107, PE0233, PE0126, PE0101 y PE0167

³⁵ Algunos de estos problemas se habían levantado en oportunidad de ser enviado el proyecto al Comité de Préstamos. El comentario de RES indicaba: “Cómo afectan los incentivos de los legisladores el impacto de los proyectos del Banco en el área? Quizás sería importante para ésta o futuras operaciones, un análisis más completo del impacto...con el objetivo de evaluar si el convencimiento y la buena voluntad por modernizar

Modernización del Estado y Descentralización (PE0217), la demora en la aprobación por parte del Congreso de importantes leyes referidas a la modernización del Estado (la Ley de la Carrera Pública y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), así como la paralización del proceso de descentralización por parte del Ejecutivo, han atrasado el arranque de diversas actividades.³⁶

3. Unidades Ejecutoras

- 3.19 El diseño de los modelos de ejecución influye en la eficiencia de las operaciones. En el caso del Perú, las debilidades de las UEs han generado problemas de ejecución, que han sido independientes del arreglo institucional elegido (UEs externas, internas, “mixtas”, o la utilización de agencias especializadas para la contratación de bienes y servicios).
- 3.20 Ejemplos de problemas de ejecución bajo los diferentes tipos de arreglos son los proyectos de Justicia (PE0126), Wawa Wasi (PE0167) y de Titulación y Registro de Tierras (PE0107). En los tres casos, al no contar con mecanismos que preservaran la estabilidad de su personal jerárquico, han sido más permeables a las presiones políticas, lo cual ha dificultado su ejecución. El proyecto de Justicia contó con una UE interna. La UE de Wawa Wasi, fue creada como una unidad ad hoc para el proyecto del Banco pero actualmente ejecuta también proyectos con recursos del gobierno. En el caso del proyecto de titulación, se trata de una UE externa y transitoria, que plantea un reto en términos de sostenibilidad, ya que ejecuta una tarea que debe ser mantenida más allá de la finalización del proyecto.
- 3.21 Se han detectado casos (Programa de Desarrollo de Políticas Comerciales (PE0219) y Programa de Servicios de Apoyo a los Mercados Rurales (PE0234)) en los cuales la administración de los recursos de los préstamos fue asignada a las Oficinas Generales de Administración (OGAs) de los respectivos ministerios, en un intento por fortalecer las capacidades internas de las oficinas públicas. No obstante, el desconocimiento de las OGAs sobre los procedimientos requeridos por los proyectos de cooperación internacional y su lentitud para el procesamiento de las transacciones ha ocasionado dificultades y demoras en la ejecución de los proyectos, en particular durante las fases iniciales.
- 3.22 La contratación de una agencia especializada no ayudó a acelerar los desembolsos y facilitar la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, en el caso del proyecto de fortalecimiento de la administración - SUNAT (PE0223), la utilización de la CIAT para la contratación de bienes y servicios ha generado demoras adicionales.³⁷

y hacer más transparente las actividades del Congreso que existiría por parte de los legisladores durante la etapa de diseño se mantienen durante la ejecución.”

³⁶ Estos son algunos de los principales motivos indicados en el ISDP para la calificación de insatisfactorio del IP.

³⁷ Según el PPMR, “la incorporación de agencias especializadas tipo CIAT en la ejecución de este tipo de programas ha de ser analizado con más cuidado para evitar demoras en la ejecución”.

3.23 No todos los proyectos han tenido problema con sus UEs. Por ejemplo, las UEs del SENASA y Provías han demostrado una gran eficiencia en la ejecución de proyectos del Banco.³⁸ Ambas nacieron como unidades independientes dentro de los organismos de gobierno de los que dependen, han venido trabajando en varios proyectos del BID y hoy son prácticamente oficinas internas de esos organismos. En el caso del SENASA, el hecho de beneficiarse de la existencia de una ley que protege la estabilidad de su personal jerárquico, le ha dado una gran estabilidad.

4. Cancelaciones y reestructuraciones

3.24 Para el grupo de proyectos analizados han existido cancelaciones por más de \$500 millones.³⁹ Las reestructuraciones y cancelaciones afectan la eficiencia de los proyectos, su efectividad e incrementan los costos de endeudamiento del país. En general, dentro de las razones (que se amplían en el capítulo siguiente) se encuentran: (i) la inclusión de componentes que no tenían viabilidad política, o que requerían de altos grados de coordinación o compromiso; (ii) la manifestación de riesgos no mitigados adecuadamente, y (iii) la magnitud (sobredimensionamiento) y conveniencia de los préstamos.

5. Evaluabilidad y monitoreo de los proyectos

3.25 Los índices de evaluabilidad calculados por OVE para los proyectos aprobados entre 2001 y 2005 muestran en promedio un nivel relativamente bajo de evaluabilidad a nivel de fin y propósito (40% y 45%).⁴⁰ La evaluabilidad ha mejorado con el tiempo, observándose una mejora en los proyectos aprobados en los últimos años en relación con aquéllos aprobados en 2001/2002.

3.26 Dentro de los problemas de evaluabilidad encontrados, se observó mayor falencia en la inclusión de líneas de base que de metas (Ver tabla en el Anexo 3). Otra de las debilidades detectadas, que es mencionada por el Informe de Revisión de Cartera 2005, es la ausencia de sistemas adecuados de seguimiento de la ejecución, que habría afectado al 50% de los proyectos activos a comienzos del 2005.⁴¹ En el caso del PRI, aun cuando se está llevando adelante un sistema de

³⁸ Esto es confirmado por un informe reciente de DEV (2006), que afirma que el SENASA y Provías Descentralizado son sólidas y estables, cuentan con sistemas de administración altamente desarrollados y con una administración del ciclo de compras y contrataciones muy efectiva.

³⁹ En el año 2000, el proyecto Wawa Wasi (PE0167) sufrió una cancelación de US\$ 18 millones. En el 2001 se cancelaron US\$ 120 millones del proyecto de Reconstrucción después de El Niño II, de US\$ 60 millones del proyecto de Reforma del Sector Salud, de US\$ 74 millones del préstamo Sectorial de Inversión, y de US\$ 33 millones del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria. Durante el período 2002-2006 se cancelaron US\$ 250 millones de proyectos en ejecución, que se explican principalmente por las cancelaciones de US\$ 150 millones del programa de Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras y de US\$ 70 millones del FONCODES III

⁴⁰ El índice de completitud de evaluabilidad sólo incluye a los proyectos de inversión (excluye PRI y PBLs) y evalúa la existencia de líneas de base, hitos y metas.

⁴¹ El Informe de Revisión de Cartera de abril de 2005 menciona problemas de evaluabilidad y la debilidad de los sistemas de seguimiento: “La generación de información en materia de indicadores de efecto y de impacto aún es limitada, y la falta de líneas de base y sistemas de seguimiento integrados en algunos proyectos dificulta medir su contribución al desarrollo”.

seguimiento, en el caso de Perú este sistema no registra todos los indicadores incluidos en los documentos de préstamo.

- 3.27 A pesar de que existen debilidades en la mayoría de los proyectos, en algunos se implementaron sistemas de seguimiento muy completos. Un caso exitoso es el de la UE del SENASA (PE0143), que a lo largo del proyecto implementó una estrategia de seguimiento con participación de los beneficiarios, y desarrolló un sistema integrado de planificación (con marcos lógicos), seguimiento (costos atados a metas) y evaluación que cubre las actividades del organismo en todo el país (el Sistema Integrado de Planificación, SIP). Otro ejemplo es el proyecto de Titulación II (PE0107), que implementó un sistema de monitoreo de los impactos del programa, que incluyó una encuesta de línea de base, dos encuestas de monitoreo anual, cuatro estudios en profundidad y una encuesta de evaluación.

C. Coordinación con otros Organismos de Desarrollo

- 3.28 La evidencia hallada muestra algunos casos exitosos de coordinación con otros organismos, específicos a ciertos proyectos y productos no financieros, y generalmente más influidos por la existencia de una buena relación personal entre los funcionarios del BID y de los otros organismos, que por procesos institucionalizados más sólidos. Por ejemplo, este habría sido el caso del proyecto de reforma de competitividad y de los proyectos de infraestructura vial rural, en los cuales existió un trabajo muy bien coordinado con la CAF y el BM respectivamente, y de Camisea con la CAF. También ha sido exitosa la coordinación con el BM a través del programa PARSALUD.⁴²
- 3.29 En otros casos no existió una coordinación explícita y estratégica respecto de las áreas en las que se iba a concentrar cada uno de los donantes. La baja coordinación disminuye la posibilidad de aprovechar sinergias del trabajo conjunto. A pesar de que el MEF hace cierta labor de coordinación de las operaciones con financiamiento externo, esto no sustituye el mayor trabajo de coordinación que podría efectuarse entre los donantes externos, en especial al nivel de operaciones dentro de aquellos sectores apoyados simultáneamente por ellos. Por ejemplo, las operaciones del BM en el sector de riego y drenaje podrían beneficiarse de una mejor coordinación con proyectos agropecuarios y de desarrollo rural del BID.
- 3.30 Las ganancias potenciales de un trabajo coordinado entre los principales organismos de desarrollo en el país pueden no ser menores dada la participación de estos organismos en el Perú. Entre 2002 y 2006 el BM aprobó un número casi idéntico de operaciones (29 vs 31 del BID), por un monto de US\$ 1.580 millones, un 30% inferior al del Banco. En el mismo período, la CAF aprobó US\$ 3.093 millones, un 38% más que el BID en el mismo período. Los desembolsos de la CAF al país fueron similares a los del Banco.

⁴² A través del programa PARSALUD, se coordinó entre los 2 Bancos (BID y BM) la intervención del seguro de salud, asignándose 4 direcciones de salud a cada uno, pero compartiendo entre ambos la UE.

D. Reingeniería del COF

- 3.31 Si bien todavía no existen resultados atribuibles a la reingeniería (y menos aún, con resultados de los que pueda aislarse el impacto del ciclo económico y político del país), la evidencia recogida de los beneficiarios indica que ellos tienen una visión positiva respecto del trabajo del COF.⁴³ Éstos, han indicado ejemplos concretos donde el accionar de la Representación ha tenido un impacto positivo en el desempeño de los proyectos, particularmente a través de la organización de talleres, reuniones y soporte técnico.
- 3.32 El ejercicio, que contó con el apoyo de RE3, comenzó en 2002 y apuntó a la reformulación del acompañamiento que el Banco le da al país a lo largo de la ejecución de los proyectos en dos ejes principales: sistemas de planificación y sistemas de supervisión y monitoreo. Dentro de los cambios más relevantes, se incrementó la interacción con el MEF, estableciéndose reuniones trimestrales entre el Banco, el MEF y los ejecutores, para la revisión de la cartera; se impusieron ejercicios anuales de planificación (para la elaboración de los POAs anuales); y se comenzó un proceso de tránsito del sistema de revisión ex ante al de control ex post de las adquisiciones de obras, bienes y servicios de consultoría.⁴⁴ La focalización de los recursos de la COF iría hacia aquellos proyectos con peor desempeño.
- 3.33 Dentro de los cambios más novedosos se encuentra la ejecución de operaciones del FOMIN bajo el Programa de Delegación de Autoridad. Este consiste en la preparación y aprobación autónoma por el COF de operaciones FOMIN de hasta US\$ 100.000, incorporando mecanismos de diseño y ejecución innovadores, especialmente en los ámbitos de adquisiciones y desembolsos contra metas. A febrero de 2007, el mecanismo de desembolso por metas ya ha sido incorporado a 15 operaciones FOMIN de las 30 en ejecución.

IV. RESULTADOS DE LA ACCIÓN DEL BANCO EN EL PAÍS

- 4.1 En este capítulo se analiza la efectividad de la labor del Banco en el país. La evidencia indica que los casos de éxito se han dado generalmente en aquellas áreas donde existió un trabajo sistemático a lo largo del tiempo (construyéndose sobre aciertos previos) y donde existía capacidad gerencial estable del país. En otras áreas, la labor del Banco no ha sido tan fructífera. Esto ha ocurrido generalmente cuando no se hizo un buen análisis de riesgos, cuando no existió

⁴³ La mejora que muestran entre el 2004 y el 2005 los indicadores de tiempo promedio entre la recepción de comunicaciones y la emisión de respuesta formal, y de tiempo promedio entre la recepción de solicitudes de desembolsos y su procesamiento, podría estar reflejando la contribución de los cambios introducidos en el COF a la visión positiva de los beneficiarios.

⁴⁴ Los indicadores de número de cartas formales emitidas (asociadas a préstamos de inversión y a CTs) por dólar desembolsado muestran una mejora entre diciembre de 2004 y diciembre de 2005: la disminución fue del 37% para los préstamos de inversión y del 55% para las CTs.

capacidad de los beneficiarios, y cuando no se tuvieron en cuenta los incentivos contrarios a las reformas de los agentes involucrados.

A. Eficacia de la Acción del Banco en el Sector de Productividad y Competitividad

1- Crear condiciones para incrementar la competitividad y la productividad

Indicador	Línea de Base 2002	Meta	2004	2005	2006	Evolución	Cumplió la Meta	Fuente
Índice de crecimiento económico promedio	5.2%	Superior al 4% a partir del 2004 y con tendencia sostenida	5%	6.4%	8%	+	SI	BCRP
Indicador de competitividad para el crecimiento	3.87 (puesto 57, no alcanza mediana)	Alcanzar por lo menos la mediana del indicador en el 2006	3.78 (puesto 67, no alcanza mediana)	3.66 (puesto 68, no alcanza mediana)	3.89 (puesto 65, no alcanza la mediana)	+	NO	WEF
Cumplimiento de límites fiscales de la Ley de Transparencia Fiscal	No cumplido	Cumplirlo	Cumplido parcialmente	Cumplido parcialmente	Cumplido parcialmente	+	NO	Ley Nº 27245 y MEF
Ingresos tributarios/PBI	12%	14% en el 2007. Aumento en el indicador año a año a partir del 2003	13.3%	13.6%	14.9%	+	Falta dato 2007	BCRP
Crédito/PBI	25% en el 2002	30% en el 2006	19.4%	17.6%	16.9%	-	NO	BCRP
Ratio X+M/PBI	26% en el 2002	30% en el 2006	33.4%	37%	41.4%	+	SI	BCRP

4.2 Como muestra la Tabla, los indicadores incorporados en la Estrategia para el sector presentan en su mayoría una evolución positiva aun cuando no en todos los casos se haya cumplido con las metas previstas. La evolución más favorable se ha dado en aquellos indicadores que dependían de la evolución de la economía y que han estado afectados por una coyuntura internacional favorable.

4.3 Independientemente de su evolución, los indicadores incluidos en la Estrategia no permiten evaluar directamente la labor e impacto del Banco en el sector. Las principales razones para ello son que en el caso de algunos de estos:

- Existe una baja relación directa con la labor del Banco en el sector (por ejemplo, los ingresos tributarios y el cumplimiento de las reglas fiscales).
- Las posibilidades de atribución son bajas (por ejemplo, el crecimiento económico del país o su grado de apertura comercial).
- No están definidos adecuadamente: (i) los ingresos tributarios tendrían que estar medidos una vez controlado el ciclo y cambios en tasas y/o bases tributarias; (ii) en el caso de la LPTF, debería indicarse si todos o sólo algunos de los componentes deberían ser cumplidos.⁴⁵

4.4 Asimismo, faltaron indicadores que mostraran más adecuadamente el impacto del trabajo del Banco en el sector. Por ejemplo, no se incorporó ninguno relacionado con la evolución de la infraestructura del país pese al número importante de operaciones programadas y aprobadas en el sector.

4.5 Los resultados agregados indican que todavía existe un amplio camino por recorrer. Las mejoras en los indicadores macroeconómicos están más afectadas por los precios internacionales de los productos de exportación tradicionales, principalmente los minerales, que por un cambio importante del sesgo

⁴⁵ El hecho de que habitualmente no se justifique la elección de las metas que se asignan a los indicadores lleva muchas veces a dudar sobre la pertinencia.

exportador.⁴⁶ Los indicadores de competitividad del WEF, como el incluido en la tabla, no presentan una mejora evidente. Por otra parte, los niveles de infraestructura no han mejorado sustancialmente, principalmente en aquellas áreas que están directamente relacionadas con el aumento de la productividad de las empresas.

4.6 Estos resultados agregados contrastan con avances concretos en la implementación de un número de medidas para mejorar la competitividad del sector privado, muchas de las cuales contaron con el apoyo del Banco. Por ejemplo:

- Disminuyó el tiempo promedio para ejecutar una garantía bancaria en un 82% gracias a la puesta en operación de 7 juzgados comerciales (PE0239).
- Se redujo un 75% el tiempo requerido para realizar trámites durante la creación de empresas, debido en buena parte a la puesta online de las transacciones (PE0239).
- Se generó un ahorro promedio de 54.8% para los agricultores en el control de plagas agrícolas por sustitución del control químico por el control biológico. En el año 2004, los ahorros agregados habrían sido de US\$ 19 mill. (PE0143).
- Se generó un beneficio incremental de US\$ 20 millones en 1998-2005 en las regiones costeras de Tacna y Moquegua, por la erradicación de las moscas de las frutas (PE0143).
- Se redujeron costos por US\$ 5.7 millones en el año 2000 como resultado de la erradicación de la fiebre aftosa (PE0143).
- Existió un ligero incremento en la actividad del mercado de compra-venta de tierras, sumado a un considerable aumento en el valor de mercado (y en su variación) de la tierra titulada (PE0037 y PE0107).
- Se redujeron los tiempos de recorrido sobre la Panamericana y carreteras de penetración un 20% y 30%, respectivamente, y los costos de operación alrededor del 30% (PE0131).
- En el caso del proyecto de Camisea (PE0233), si bien por el momento sólo se cuenta con logros a nivel de producto (2590 clientes conectados a la red de gas, 3 estaciones de gas natural instaladas, US\$ 264 millones en regalías pagadas al gobierno), es esperable que se verifiquen impactos cuantificables en términos de ahorros en el costo de la energía y del transporte.

⁴⁶ Según un estudio del Banco Mundial (Guasch y Polastri, 2006) “los buenos resultados macroeconómicos peruanos de los últimos cinco años no han tenido correspondencia en el campo de la competitividad. Existe un margen considerable para que las regiones distintas de Lima se conviertan en motores clave del crecimiento y de la generación de empleo. Para garantizar la expansión sostenida y la diversificación de las exportaciones, el Perú debería centrarse en mejorar la competitividad y en avanzar dentro de la cadena de valor agregado, pasando de una producción y unas exportaciones basadas en los productos primarios a nuevos productos con mayor valor agregado”

- 4.7 Además, existen algunos proyectos que pueden haber tenido impacto, pero no existe información que permita asegurarlo. Por ejemplo, el proyecto de Desarrollo de Políticas Comerciales. El hecho de haberse desarrollado la Agenda Prioritaria de Comercio Exterior (APCE), el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX 2003-2013), o los Planes Operativos Sectoriales (POs), no garantiza que los mismos hayan afectado el incremento de las exportaciones y la apertura de nuevos mercados, aun cuando se han verificado aumentos de las exportaciones no tradicionales (XNT) destinadas a los bloques comerciales principales (que es uno de los indicadores de impacto seleccionados).
- 4.8 De lo dicho hasta aquí pareciera existir cierto contraste entre los logros de la acción del Banco en esta área estratégica y la evolución agregada de la competitividad en el país. Esto puede deberse a varias razones. Primero, como se mencionó, los indicadores al nivel de la estrategia pueden no ser adecuados para capturar las mejoras a nivel “micro”. Segundo, es probable que ciertos logros de la acción del Banco muestren impactos más importantes en el futuro. Este es el caso de la reducción del tiempo para la puesta en marcha de una empresa, los productos del proyecto de Camisea, y las actividades aún en marcha de erradicación de plagas. Tercero, algunos de los logros específicos de corto plazo pueden no necesariamente implicar ganancias de competitividad de largo plazo en la medida en que no se solucionan debilidades complementarias. Cuarto, algunas de las intervenciones del Banco en este sector pueden estar generando resultados más “sociales” que “productivos”. Tal es el caso de los proyectos de titulación rural y de caminos rurales. En el caso de estos últimos, por ejemplo, si bien han impactado positivamente en las condiciones de transporte y en el acceso a los servicios sociales de los pobladores rurales pobres del Perú, no han contribuido a mejorar aspectos ligados a las actividades productivas de dichos pobladores.
- 4.9 Las dificultades que sufrieron algunas de las intervenciones del Banco también en cierta forma limitaron el impacto en el nivel agregado de competitividad del Perú. Por ejemplo, el Programa de Crédito Multisectorial II (PE0191) que, a pesar de haber desembolsado casi US\$ 200 millones, a la fecha del PCR sólo el 34% había sido colocado como créditos al sector privado. Esto se debió al endurecimiento de la posición de los bancos debido a la crisis financiera y a la influencia creciente del mercado de bonos corporativos, que redujo la demanda de recursos del préstamo. También en el caso del Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PE0241), presuntos malos manejos de fondos y denuncias sobre su politización – que actualmente son materia de investigación en la fiscalía- llevaron a la suspensión de facto de los desembolsos al poco tiempo de arrancar.
- 4.10 Problemas en el diseño de los proyectos también pueden haber limitado su impacto. Por ejemplo, en el caso del proyecto de Titulación y Registro de Tierras II (PE0107) varios actores señalaron que hubiera sido fundamental haber trabajado previamente en el otorgamiento de documentos de identidad en las zonas a titular, ya que esta carencia excluyó a muchos hogares pobres del acceso a título, y con ello redujo el impacto del programa. Asimismo, podría haberse

incluido un componente de capacitación a los agricultores para informarlos sobre los beneficios y el uso del título de propiedad.

- 4.11 Por último, la débil coordinación entre operaciones, tanto entre proyectos de inversión, como con las operaciones del PRI y del Fomin, es probable que haya limitado el impacto que potencialmente podría haber tenido el Banco.

1. Coordinación de las intervenciones del Banco en el sector

- 4.12 Según los documentos de algunos de los proyectos, no se han aprovechado todas las posibilidades de coordinación entre las intervenciones del Banco en el sector. Por ejemplo, este es el caso del programa de Sanidad Agropecuaria (PE0143) y de titulación rural (PE0107), que no se beneficiaron de efectos complementarios positivos con otros proyectos del sector o sectores relacionados.⁴⁷
- 4.13 También fue limitada la coordinación con el FOMIN. La inclusión de un FOMIN de conglomerados como condicionalidad del sectorial de reforma de competitividad (PE0239) no fue fruto de un trabajo coordinado desde el comienzo. Esto llevó a que se demorara la aprobación del FOMIN (PE-M1005), y que se terminara dando por cumplida la condicionalidad por los avances en el área hechos por otro FOMIN (también de conglomerados) ya en ejecución.⁴⁸ Por otro lado, no se ha visto en el sector un aprovechamiento de las CTs del FOMIN como posibles puertas de entrada para trabajar luego a mayor escala en ciertos sectores.
- 4.14 Un ejemplo aun más evidente de problema de coordinación se da entre los sectores público y privado del Banco. Así, al igual que encontró la evaluación de OVE del sector privado (RE-303), no existe una inclusión estratégica de las operaciones del PRI dentro de la Estrategia del Banco con el país, generándose actividades específicas que no necesariamente maximizan el impacto del trabajo del Banco. En el caso del sector ambiental y Camisea, una actividad conjunta y coordinada podría haber generado una operación más estratégica para afianzar las capacidades de manejo ambiental del Perú y no exclusivamente las vinculadas a Camisea.

⁴⁷ El PCR del programa de Sanidad Agropecuaria (PE0143) destaca, entre los factores negativos para la obtención de los efectos, la “ausencia de complementariedad con otros Programas y proyectos del sector o de otros sectores relacionados” y las “limitaciones para la implementación de una estrategia integral para el sector agro-exportador que aproveche las sinergias del Programa”. En la misma línea, una de las evaluaciones de GRADE del proyecto de titulación rural sostiene que “se recomienda mejorar los niveles de coordinación con otros programas productivos en el ámbito rural para tener efectos complementarios positivos que actualmente no se observan”.

⁴⁸ Si bien en el documento de préstamo se indicaba que se prepararía un programa del FOMIN para perfeccionar y desarrollar el programa de núcleos (sin especificar de qué FOMIN se trataba), ya en el 2005 se entendía que el FOMIN que cumpliría la condicionalidad era el PE-M1005 (Programa de Promoción de Conglomerados), que finalmente no fue considerado para la aprobación de la condicionalidad debido a la demora en su preparación.

B. Eficacia de la Acción del Banco en el Sector de Desarrollo Social

2- Mejorar la eficiencia de la política social

Indicador	Línea de Base	Meta	2002	2004	2005	Evolución	Fuente
Tasa de crecimiento promedio anual del PBI per capita		Superior al 1,8%	3.70%	3.70%	5.00%	+	Bco Central de Reserva e INEI
Gasto social/PBI	7% en el 2002	11% en el 2006	6,22%	6,25% (1)		+	Informe Misión programación 2005
Indicador GINI	0.493 en el 2000	Mejora	0.525	0.525 (2003)		-	CEPAL
Inversión privada en agua potable y alcantarillado en al menos 2 municipios fuera de Lima		Aumento año a año, a partir del 2004			No se empezó a implementar		
Número de beneficiarios de subsidios de vivienda		Aumento a partir del 2004	688 (2003)	1195	9861**	+	Fondo MIVIVIENDA
Gasto social en zonas deprimidas utilizando metodología FONCODES		Metas a incluirse en docs de préstamo	890 mill soles	1010 mill soles		+	Transferencias FONCOMUN. Informe Misión Prog 2005
Brecha en el acceso a la salud de los pobres en zonas rurales		Reducción de la brecha	0.131	0.145		-	Informe Misión Programación 2005
Inmunización total		75% en el 2006			N/D		
Porcentaje de pobres en zonas rurales que han completado la educación secundaria	20% en el 2001*	25% en el 2006		11.60%		+	Informe Misión Programación 2005

*La línea de base fue reducida a 11% en el informe de Misión de Programación 2005. No se realizaron modificaciones con respecto a la meta

** El total atribuible al Banco es menor, habiendo financiado 3791 viviendas mínimas, 1029 viviendas básicas y 37 viviendas con predio propio.

4.15 Como puede observarse en la Tabla, han existido avances pero también asignaturas pendientes en áreas de intervención del Banco. Así, mientras que la tasa de crecimiento del producto per capita ha sido mayor que la meta y ha aumentado el número de beneficiarios de subsidios de vivienda, el aumento del gasto social y el porcentaje de pobres en zonas rurales que han completado la educación secundaria están lejos de la meta establecida; y el coeficiente de Gini y la brecha en el acceso de los pobres a la salud no han mejorado.

4.16 Los indicadores que se habían incluido en la programación no permiten obtener una visión acabada de la situación del sector:

- Falta información oficial actualizada que permita evaluar la evolución de los mismos. Por ejemplo, no hay información oficial publicada sobre los datos de pobreza y distribución del ingreso más allá del año 2004.
- Algunos indicadores no están definidos en forma completa. Por ejemplo, no se indica la forma de medición de la brecha de acceso a la salud de los pobres en zonas rurales, cuáles son las zonas deprimidas que supone el indicador de FONCODES, y a qué nivel de gobierno se debe realizar el análisis del gasto social.
- No se establece claramente en todos los casos cuál es el método de verificación y la fuente de información de los indicadores. Por ejemplo, la información respecto del gasto social difiere de otras fuentes disponibles, por lo que la definición no es necesariamente la estándar.⁴⁹
- La capacidad de atribuir los resultados a la acción del Banco es baja (crecimiento del producto per capita y la desigualdad del ingreso).

⁴⁹ Por ejemplo, los valores de gasto social sobre PIB son diferentes si se utiliza un estudio realizado por el Grupo Apoyo 2006. En el mismo, el Gasto Social representó el 9% del PIB en 2002, y el 9,2% en 2005.

4.17 Dentro de los logros en el sector relacionados con la labor del Banco vale destacar:

- En el sector salud, en el ámbito del PARSALUD (PE0146), existió un incremento en el parto institucional, particularmente en la zona rural, reduciéndose el parto domiciliario de 69% a 40% entre 1995 y 2004.⁵⁰
- En términos de la asignación del gasto social (área de acción de 4 PBLs): (i) mejoró la focalización de los programas Vaso de Leche, Comedores Populares y Desayunos Escolares y de las afiliaciones del Seguro Integrado de Salud; (ii) se observa una mejoría en los niveles de equidad de la gestión de gasto en educación y en la implementación de un sistema de evaluación docente; (iii) mejoró la protección presupuestaria, garantizándose una mayor ejecución del componente de inversión de los programas incluidos en el esquema de protección del gasto social.
- Asimismo, las etapas anteriores del FONCODES lograron resultados que, dadas las características similares de la nueva etapa del programa⁵¹, pueden ser ilustrativos con respecto al potencial impacto del FONCODES III: a) en el sector educativo, las intervenciones del FONCODES generaron un: (i) aumento de la asistencia escolar de los niños en edad escolar; (ii) aumento del número de estudiantes matriculados en 34%; (iii) aumento del número de salones en 1% y el de grados en 1,6%; (iv) aumento de la probabilidad de que el centro de educación ofrezca educación secundaria en 15% (Paxson y Shady, 2002); b) en el sector salud las intervenciones del FONCODES favorecieron que la probabilidad de diarrea en los niños disminuyera un 3% y c) como un subproducto de las inversiones del FONCODES, el valor de las viviendas se incrementó en 2 mil nuevos soles (Apoyo 2002).

4.18 El impacto de las intervenciones se ha visto disminuido por problemas de diseño y manejo de riesgos que afectaron de manera directa o a través de cancelaciones y reestructuraciones de los programas del sector.

4.19 Dentro de los casos de debilidades en el diseño vale destacar el programa Wawa Wasi (PE0167). En éste, no se realizó un estudio de demanda previo de los servicios a proveer por el programa por lo que no se logró que la población más necesitada se incorporase al programa. Además, el modelo de intervención por medio de madres cuidadoras, que no garantizó la capacitación e incentivos adecuados, trajo aparejado un menor impacto en la estimulación temprana de los niños (Cuanto, 2004).⁵²

⁵⁰ Observándose un impacto mayor para el caso de las embarazadas no hispanohablantes y de las de menor educación, aunque el resultado no es estadísticamente significativo para el primer caso.

⁵¹ La principal diferencia de FONCODES III con los anteriores es el mayor grado de descentralización. Esto no afectó de manera sustancial el tipo de proyectos a ser financiados.

⁵² La evaluación de impacto del programa revela que éste no tuvo un resultado significativo en la desnutrición y vacunación de los asistentes al programa con relación a los no asistentes ya que existió una alta rotación y baja exposición al programa de los niños, e insuficientes conocimientos, actitudes y

- 4.20 La falta de un buen manejo de los riesgos de los programas, tanto por medio de la identificación de los mismos como de la formulación de medidas de mitigación adecuadas, impactó sobre los resultados potenciales en este sector, ya sea por medio de cancelaciones y reestructuraciones o por medio de demoras en la ejecución. En el caso del FONCODES III (PE0193), el programa no previó un cambio en el enfoque de la política de protección social por parte del Gobierno y en el caso del Programa de Educación Secundaria (PE0170), éste preveía la introducción de un nuevo ciclo dentro del sistema educativo peruano, pero no se incorporó dentro de los riesgos que los cambios políticos pudieran traer aparejados cambios sustanciales en la concepción de la reforma (en el contexto de cambios constantes de autoridades). Estas situaciones provocaron cancelaciones parciales y reestructuraciones.
- 4.21 Algunos de los impactos de las cancelaciones sobre la posibilidad de los programas de lograr sus objetivos de desarrollo fueron:
- Programa de Educación Secundaria (PE0170): se canceló el componente de Bachillerato del proyecto e implicó que no se realizaran las actividades propuestas para el fortalecimiento del vínculo entre los egresados de la educación básica con la educación superior y el mercado laboral;
 - FONCODES (PE0193): las cancelaciones tuvieron un impacto importante en la posibilidad del FONCODES de destinar recursos para inversión social y productiva y para la rehabilitación de infraestructura social y económica. Esto implicó una disminución del 30% y del 60% de las metas respectivas.
- 4.22 Dentro de las cancelaciones que tuvieron impacto en la ejecución puede mencionarse el proyecto de salud (PE-0146) donde el componente de salud materno infantil pasó a ser enteramente ejecutado por el gobierno peruano dentro del Seguro Integrado de Salud (SIS).⁵³ El resultado de esta reestructuración es mixto: debido a la falta de una política clara por parte del gobierno en un primer momento, el proyecto tuvo una demora en su ejecución de más de tres años, con la consiguiente falta de cobertura de beneficiarios. Por otro lado, dado que el gobierno nacional se hizo cargo del financiamiento del seguro desde un primer momento, entonces se logró la sostenibilidad del programa.
- 4.23 El proyecto del sector salud, junto con el programa Wawa Wasi, son ejemplos de iniciativas apoyadas por el Banco que presentan resultados sostenibles. En el primer caso, como se mencionó, el Gobierno se hizo cargo del financiamiento del

prácticas en salud, nutrición y estimulación temprana tanto en las madres beneficiarias como en las cuidadoras (Cuanto 2004).

⁵³ Las razones para la cancelación parecerían ser varias. En primer lugar, el préstamo fue aprobado durante la presidencia de Fujimori, mientras que se empezó a implementar durante la presidencia de transición. Por otro lado, el monto del préstamo era superior al total de recursos de fuente externa que el Ministerio ejecutor podría contratar en un período razonable de tiempo. Por lo tanto el gobierno decidió financiar el programa mayoritariamente con recursos del Tesoro Nacional y solamente dejar una parte de los recursos externos para financiar las inversiones y actividades de reforma. Adicionalmente, se invocó un artículo de la Constitución que expresa que no se puede financiar gasto corriente con endeudamiento externo.

programa desde un primer momento. En el segundo caso, éste programa se encuentra ya incorporado dentro de las actividades del Gobierno del Perú y recibe fondos del Tesoro Nacional. Sin embargo, existen otras iniciativas cuya sostenibilidad puede encontrarse en problemas, como ser el caso de las capacitaciones docentes, para las cuales se observa una abrupta disminución en su número luego de la finalización del financiamiento externo.⁵⁴

C. Eficacia de la Acción del Banco en el Sector de Modernización del Estado

3- Estado e instituciones públicas modernas, eficientes y sostenibles

Indicador	Línea de Base	Meta	2002	2004	2005	2006	Cumplió la Meta	Fuente
Índice de calidad de instituciones		Alcanzar la mediana del índice en el 2006	4.24 (puesto 49, < mediana)	4.28 (< mediana)	4.27 (puesto 59, = mediana)	4.36 (puesto 60, pasa la mediana)	Si(?)*	WEF
Balance y sostenibilidad de las finanzas de las entidades descentralizadas (elaboración de estudios).		Elaboración de estudios					?	
Índice de percepción de eficiencia y autonomía reguladora		Alcanzar el primer quintil del índice en el 2006					(?)**	WEF
Sistema de información financiera territorial		Su existencia a partir del 2004 que incluya al menos 50% del gasto de las regiones y municipios del país				Implantado en la totalidad de los gobiernos locales. 80% han registrado sus gastos en el sistema en el 2006	Sí	MEF***

* El país se ha ubicado por encima de la mediana pese a disminuir en su posición ya que se agregaron 8 países a la muestra, 7 de los cuales se encontraban por debajo. Sin el cambio en la muestra respecto del año anterior, el país se hubiera encontrado por debajo de la media.

** Han cambiado los indicadores. Los pilares más cercanos serían los de Instituciones y Eficiencia de mercados. En ambos indicadores el país se encuentra por debajo de la mediana.

*** http://www.mef.gob.pe/siafqi/files/que_es_siafqi.pdf

4.24 Como puede observarse en la Tabla, los problemas de diseño de los indicadores incluidos en la estrategia no permiten medir el impacto de la labor del Banco en el país. Por un lado, dos de los indicadores son de producto en lugar de resultado. Por el otro, los indicadores de la WEF son de difícil atribución a la labor del Banco y su evolución depende de la evolución propia del país, de la del resto de los países y de la conformación de la muestra y los indicadores.

4.25 Asimismo, es difícil establecer una relación directa entre los cambios en el sector y la labor del Banco porque el Banco no hizo un esfuerzo por medir los resultados de los programas. Por ejemplo, pese a haberse trabajado con el organismo de recaudación en varias oportunidades no se estableció un sistema que permita calcular adecuadamente las ganancias de eficiencia del organismo.⁵⁵

4.26 Algunos de los impactos que surgen de una visión agregada del sector (relacionados con la ejecución de varios PBLs) indican que en el sector fiscal han existido avances importantes en términos de reducción del déficit y la deuda pública. Ha existido un aumento del gasto social y éste ha sido resguardado en momentos de crisis. Se han establecido sistemas de administración modernos y existe una mayor transparencia de las cuentas públicas.⁵⁶ Sin embargo, en muchas áreas de trabajo del Banco no se lograron los avances esperados y existe todavía

⁵⁴ Según informa el PCR del programa PE0116, como el documento del Sist. de Seg. y Eval. del Gasto Público 2005, el porcentaje de docentes que recibieron al menos una capacitación disminuyó del 19% en el 2000 al 1% en el 2004, explicado en parte por la culminación del programa con financiamiento del Banco.

⁵⁵ La Evaluación Intermedia de la Estrategia tiene que recurrir a frases como “no existen estimaciones cuantitativas de la contribución”, “es razonable afirmar que los productos generados por el Programa contribuyeron significativamente a este resultado”, etc.

⁵⁶ Dentro de las contribuciones a la transparencia, es importante destacar el de los sistemas de pensiones del sector público, que luego fue parte importante para la eliminación del “régimen de la cédula viva”.

- una deuda pendiente en el área, tal como muestran los indicadores de gobernabilidad del BM, IPES 2006, y del EIU presentados en el Capítulo 1.
- 4.27 En términos de resultados específicos de los proyectos de inversión del Banco, no existe mucha evidencia dado que la mayoría está todavía en ejecución. En el caso del programa de Modernización de la Administración de Justicia (PE0126), éste ha incrementado el acceso a la justicia entre la población vulnerable beneficiaria, y se han revalorizado los predios aledaños a los módulos básicos de justicia (MBJ).
- 4.28 Las actividades del Banco en el sector muestran dos patrones bastante diferentes relacionados en parte con los instrumentos utilizados y en parte con las áreas donde se intentó trabajar y las modalidades de ejecución elegidas. Por un lado, se actuó a través de préstamos de rápido desembolso (particularmente relacionados con el sector fiscal y con ejecución por parte del MEF), cumpliéndose con la mayoría de las condicionalidades. Por el otro, se apoyó al país mediante préstamos de inversión para el fortalecimiento institucional (en ejecución en una variedad de organismos), que han tenido sustanciales problemas de ejecución (ver Capítulo 3).
- 4.29 Los préstamos sectoriales han tenido una ejecución rápida y generado efectos positivos para el manejo de la deuda para el país, por cuanto éste pudo contar con los fondos necesarios para enfrentar sus necesidades financieras. La clave para que los préstamos hayan sido de rápida elaboración y de rápido desembolso radica en la buena cooperación entre las autoridades del MEF y del Banco.
- 4.30 Si bien los programas sectoriales han contribuido a aumentar la disponibilidad de información y consecuentemente la transparencia de las cuentas públicas, el impacto de dichos préstamos ha sido más por su relevancia financiera que por su relevancia como generadores o apalancadores de reformas. Esto se explica por varias razones. Primero, muchas de las reformas que se incluyeron en los PBLs ya eran reformas previstas por el MEF. Tal es así que en el PCR de uno de los préstamos (PE-0212) se afirma que “todas las condiciones de la matriz se cumplieron al tiempo de la presentación de la operación al directorio”, por lo que el desembolso fue inmediato.⁵⁷ Igualmente ha ocurrido con un préstamo programático reciente (PE-L1017), cuyo desembolso se realizó pocos días después de haber sido aprobado. Asimismo, en muchos de estos casos, el cumplimiento de las condicionalidades no necesitó de la ejecución de las CT asociadas.
- 4.31 Segundo, aun aquellos casos que “apalancaron” reformas, su sostenibilidad es débil cuando éstas deben ser sostenidas por agencias diferentes de la que tiene que asegurar el financiamiento del Estado. Este es el caso cuando no existe una secuencia ordenada de préstamos que permita sustentar las reformas en el tiempo

⁵⁷ Es importante mencionar que los PBLs en Perú no sólo se desembolsan más rápido que el promedio del Banco sino que también se preparan más rápidamente (el promedio de tiempo de preparación es un 50% menor que el promedio del Banco).

- (PBLs sucesivos que requieran que esa agencia avance un poco más en la misma dirección) o incentivos específicos que motiven a las agencias involucradas a mantener las reformas (ya sea por operaciones de préstamo o cooperaciones técnicas). Un ejemplo de esto es el programa de Apoyo a la Transparencia, y Reforma de los Sectores Fiscal, Social y de Justicia (PE0212), cuyo PCR reconoce que la sostenibilidad de las reformas en materia de justicia no fue garantizada por las acciones del programa.
- 4.32 Tercero, en aquellos casos en que no modificaron el sistema de incentivos subyacentes al origen de los problemas han resultado mecanismos débiles para afectar la realidad. Así, por ejemplo, la reforma al sistema impositivo no fue exitosa ya que al finalizar la ejecución del proyecto de Reforma Fiscal (PE0211) no sólo muchas de las tasas impositivas habían crecido (en lugar de caer) sino que el Congreso tampoco había dado trámite favorable a la eliminación de las exenciones tributarias. Esto ocurrió por no contarse con el apoyo del Poder Legislativo (que se beneficiaba del otorgamiento de exenciones), y en un contexto donde el Poder Ejecutivo tenía incentivos para efectuar aumentos de gastos.
- 4.33 La importancia del esquema de incentivos también fue evidente en el préstamo de inversión a la SUNAT (PE0168), donde se habían completado las acciones previstas de fortalecimiento técnico de la entidad pero no habían existido incentivos de la alta dirección para la modernización y fortalecimiento de los sistemas gerenciales. Los objetivos de aumento de la presión tributaria y de mejora de la equidad del sistema fiscal no se alcanzaron porque dependían de otros actores que introdujeron nuevos programas de exoneraciones e incentivos fiscales.
- 4.34 El préstamo actual para el fortalecimiento de las administraciones fiscales (PE0223) intentó resolver algunos de estos problemas, pero se ha encontrado con otros, igualmente relacionados con el esquema de incentivos de la organización. El préstamo no está siendo ejecutado con los fondos del Banco, ya que la SUNAT ha estado ejecutando muchas de las actividades con fondos propios; no se ha establecido un equipo de dirección full-time para el proyecto; y existen problemas para la contratación de bienes y servicios.

D. Componentes de Fortalecimiento Institucional de los Proyectos

- 4.35 La inclusión de componentes de fortalecimiento institucional en los proyectos de las diversas áreas estratégicas no ha asegurado necesariamente su efectividad. Por ejemplo, los ejecutores de los proyectos de titulación rural, educación secundaria e infraestructura vial han reconocido que no cuentan con el conocimiento necesario para impulsar mejoras en esta área.
- 4.36 Estos problemas no son nuevos y fueron identificados por la Administración en el documento de Estrategia, que destacaba entre los problemas que venía sufriendo la cartera en el Perú, la “falta de compromiso de los ministerios con los aspectos de fortalecimiento institucionales de los proyectos”, y planteaba la necesidad de

que el apoyo institucional tuviera indicadores de desempeño simples que permitieran evaluar sus avances. La Evaluación de medio término de la estrategia del Banco realizada por RE3 (de abril de 2006) confirma la persistencia del problema.⁵⁸

- 4.37 El Gobierno parecería hacer una evaluación similar de la efectividad de este tipo de intervenciones (tanto del Banco como de otros donantes) según puede deducirse del documento de “*Lineamientos*” del MEF, en el que se establece que no podrá solicitarse endeudamiento externo para “proyectos o programas cuyo principal objetivo esté orientado a acciones de fortalecimiento institucional”.

⁵⁸ El documento afirma que “el Banco debe, en lo sucesivo, impedir la desnaturalización de los componentes de fortalecimiento institucional en los préstamos de inversión, aquella tendencia a ver el componente en cuestión en un proyecto como el que hace posible comprar las computadoras, comprar muebles nuevos, etc.”

LISTA DE ENTREVISTADOS

PERÚ

- Aída Amézaga Menéndez, Jefe, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales
- Alberto Aching Ashuy, Presidente Ejecutivo Pro-Transporte
- Alcides Velazco, Gerente de Planificación y Presupuesto Provías Nacional
- Angel Marcés, Consultor, COF, Perú
- Antonio Torres Pérez, Coordinador Administrativo-Financiero, PROSAAMER
- Arq. Peral, Oficina Infraestructura, Ministerio de Educación
- Betty Sotelo Bazán, Directora General, Dir. Nac. del Endeudamiento Público (DNEP), (MEF)
- Carlos Casas Tragodara, Jefe del Gabinete de Asesores, MEF
- Carlos Castro Silvestre, Coordinador General del Programa de Modernización y Descentralización del Estado, Presidencia del Consejo de Ministros
- Carlos Chirinos Director de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
- Carlos Garaycochea Mejía, Coordinador Grupo Técnico de Coordinación CAMISEA
- Carlos Giesecke, DGPM, MEF
- Carlos Oliva, Consultor.
- Carlos Ricse, Coordinador PARSALUD, Ministerio de Salud
- Carmen Mosquera, Especialista, COF Perú
- César Cervantes Gálvez, Director de Calidad Ambiental y Recursos Naturales
- César Olea Ángeles, Gerente de Operaciones
- Clara Martínez Ríos, Coordinadora de Proyecto, Fortalecimiento de la Gestión del Sector Público Agrario, Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER)
- Christof Kuechemann, Representante, COF Perú
- David Hernández Salazar, Gerente de Comunicación y Apoyo Social ProTransporte
- Edgard Zamalloa, Director General de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, MEF
- Eric Meneses, Director de Conservation Internacional Perú
- Ernesto Javier Mondelo, Especialista, COF Perú
- Félix Canchan Gerente de promoción y Transferencia Provías Departamental
- Fernando Moreira, Coordinador General del Programa 1591/OC-PE, Contraloría General.
- Gastón Pavletich, Coordinador del Programa de Apoyo a la SUNAT, SUNAT, Perú
- Gonzalo Deustua, Especialista, COF Perú
- Gonzalo Ferraro, Gerente General Norvial
- Gustavo Cabrera, Jefe UEP, Ministerio de Educación
- Gustavo Yamada, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico
- Humberto Knell Coordinador Proyecto Camisea OSINERG

- Ian Mac Arthur, Especialista, COF Perú
- Jaime Portuguese Arias, Director Ejecutivo, Programa de Titulación y Registro de Tierras II (PETT)
- Javier Díaz, Encargado Administración, Ministerio de Educación
- Javier Kapsoli Salinas, Director General, D.G. de Asuntos Económicos y Sociales, MEF
- Jorge Cuba Hidalgo, Gerente General ProTransporte
- Jorge Chávez, Economista, IPE, Perú
- Jorge Perlacios, Secretario Técnico, Consejo Nacional de Descentralización.
- José Arista Arbildo, Vice Ministro de Hacienda, MEF
- José Callirgos, Oficina de Crédito Público, MEF
- José Díaz, encargado del MEF para atender programas de emergencias. Gerente del préstamo del BID
- José Ochoa, Jefe de la Unidad Ejecutora, Proyecto Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta en la Costa Peruana, SENASA
- José Valderrama, Economista, IPE, Perú
- Juan Luis Reus, Coordinador General, Programa de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
- Juan Manuel Leano, Especialista, COF Perú
- Juan Miguel Cayo Mata, Vice Ministro de Economía, MEF
- Juan Pablo Severi, Especialista, COF Argentina
- Julio Salvador, Gerente de Fiscalización de Hidrocarburos, OSINERG
- Julio Toledo Hevia, Coordinador General, Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER)
- Karina Olivas Núñez, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales, MEF
- Leoncio Mendoza Arroyo, Contador General REDESUR
- Leoncio Rodríguez, Coordinador de Proyecto, FONCODES.
- Marcela Benavides de Burga, Corporación Andina de Fomento (CAF)
- Marcos Allende consultor del proyecto de Fortalecimiento Institucional CAMISEA, Presidente de Grupo GEA Emprendimientos Ambientales
- Marcos Ibazeta, Ex Presidente de la Corte Superior de Lima
- María del Carmen Orihuela, Coordinadora de Proyecto, Información para el Desarrollo Rural, Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER)
- María del Carmen Rivera, Jefa de la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales, MEF
- Mariano Castro, Secretario Ejecutivo Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)
- Michael Valqui, Director de World Wilde Life Fund
- Miguel Jaramillo, Investigador Senior, GRADE
- Miguel Prialé, Director General, Programa Multianual del Sector Público, MEF
- Milagros Alvarado, ex coordinadora del proyecto PROJoven
- Milton von Hesse, Director General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM), (MEF)
- Nelson Shack, ex Director de Presupuesto, MEF

- Nery Romero, Jefe de la Unidad de Presupuesto Provías Nacional
- Pedro Zavaleta Montoya, Coordinador del Programa de Apoyo a la SUNAT, SUNAT, Perú.
- Rafael Capristán, Programa Multianual del Sector Público, MEF
- Rafael Millán, Subrepresentante, COF, Perú
- Raúl Torres Director Ejecutivo Provías Rural
- Roberto Koc Galleguillos, Jefe Unidad Coordinadora, Programa de Titulación y Registro de Tierras II (PETT)
- Rodolfo Fierro, Coordinador del Programa de Apoyo al Congreso de la Nación 1458/OC-PE
- Silvia Sánchez Huamán, Directora Ejecutiva ONG APECO
- Tomas Delgado. Gerente de Administración y Finanzas Transportadora de Gas de Perú
- Valentín Cobeñas, Director de Gestión de Endeudamiento, MEF
- Víctor Quispe, Dpto. Informática, FONCODES.
- Viviana del Carmen Alva, Coordinadora de Proyecto, Servicios de Asesoría Empresarial, Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER)
- Walter Paredes Rojas, Gerente de Proyectos de infraestructura
- Walter Zecenarro Coordinador Provías Departamental

WASHINGTON

- Alberto Melo, Sr. Country Economist, RE3/OD5
- Alicia Ritchie, Manager, RE3
- Ana María Vidaurre, Especialista Sector Privado
- Antonino Giuffrida, Especialista de Salud, RE3
- Arnaldo Posadas, Especialista Modernización del Estado
- Claudio Cortellese, Especialista Senior FOMIN
- Daniela López, Consultora, RE3/OD5
- David Rogers, Sr. Country Coordinator, RE3/OD5
- Eduardo Figueroa, Especialista en Medio Ambiente (consultado)
- Elizabeth Brito, Especialista ambiental PRI
- Fidel Jaramillo, Regional Economic Advisor, RE3
- Flavio Bazan, Deputy Representative Guatemala
- Francisco De Souza, Especialista Senior de Infraestructura
- Geoffrey Cannock, Especialista agrícola RE3 (consultado)
- Gianina Nuñez, Especialista Sector Privado, PRI
- Hunt Howell, Consultor, RE3
- Ichiro Toda, Especialista Sector Privado, PRI
- Jaime Pinto, (Ex) Director Ejecutivo Perú
- Jaime Quijandría, Director Ejecutivo Perú
- Jaime Vargas, Especialista Educación, RE3
- John G Graham, Especialista Sector Privado, PRI
- Jorge Lamas, Especialista Social, RE3

- Juan José Neyra, Consejero Perú, Oficina Director Ejecutivo por Perú y Chile
- Kim Stakin, Pr. Country Economist, RE3/OD5
- Michelle Fryer, Oficial de Evaluación, OVE
- Pablo Alonso, Especialista en modernización del Estado RE 3
- Pablo Cardinale Pizani, Especialista en recursos naturales PRI
- Robert Montgomery, Especialista ambiental PRI
- Rodolfo Huici, Especialista sectorial transporte RE 3
- Susan Kolodin, Sr. Country Coordinator, RE3/OD5
- Vera Lucia Vicentini, Especialista sectorial transporte RE 3

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Pablo (2003) “Programa de Mejoramiento del Acceso a la Justicia de la República del Perú”, Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003) “Análisis de las operaciones de Reforma Judicial. Versión provisional”, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington DC, mimeo.
- (2003), El Desafío de la Política Social en el Perú, presentación del INDES, Lima Perú
- (2004) “Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003”, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington DC.
- (2005) “Perfil de Cooperación Técnica PRODEV Perú – PET1022”, BID.
- (2005) “Ex Post Evaluation of Rural Roads Programs PERU”, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington DC, mimeo.
- (2006), “Procurement Compliance and Institutional Capacity of Selected Projects and Executing Agencies in Peru”, DEV.
- (2006), La Política de las Políticas Públicas, IPES 2006, Washington, DC
- (2006) “Thematic Review of Rural Roads Programs”, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington DC, mimeo.
- (2007) “Meeting Summary: Semi-Annual Public Meeting on the Camisea Project June 4, 2007”. Washington, DC.
- Banco Mundial (2001), PERU: Institutional and Governance Review, Washington, DC
- (2004) “Investment Climate Assessment: PERU Microeconomic Constraints to Growth The Evidence from the Manufacturing Sector”, disponible en <http://rru.worldbank.org/Documents/EnterpriseSurveys/ICA/PeruICA.pdf>
- (2005), “Doing Business in 2006: Creating Jobs. Regional Profile: Latin America/Caribbean Region”, Washington D.C.
- (2005), Proyecto de Descentralización de Caminos Departamentales, Project Appraisal Document, Washington DC.
- (2006), Perú: Perfil de Gobernabilidad, Washington, DC
- (2006) “Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Perú Country Environmental Analysis”, Washington DC: The World Bank
- (2005) “Opportunities for All, Perú Poverty Assessment” Report No. 29825-PE Poverty reduction and Economic Management Sector Unit. Latin America and the Caribbean Region.
- (2006) “Un nuevo contrato social para el Perú” Daniel Cutlear editor.
- (2006), Perú: La Oportunidad de una País Diferente, Washington, DC

- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2005) "Perú: Country Procurement Assessment Report (CPAR) Update"
- Barrantes Cáceres, Roxana (2002), "Valoración de los Beneficios Económicos del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)".
- Barrantes Cáceres, Roxana, y Miranda, Juan José (2005) "Impacto del Programa de Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta en las Exportaciones Peruanas: Un Análisis Empírico", Instituto de Estudios Peruanos, Sepia XI "Perú: el problema agrario en debate. Trujillo, 16 al 19 de agosto 2005".
- Benavides Martín y Juan Carlos Callirgos (2006) "Nota Técnica sobre indígenas y afro peruanos" Informe Final, GRADE. Perú.
- Camisea. Boletín de Proyecto. Varios años. Disponibles en <http://www.camisea.com.pe/>
----- Reportes Técnicos. Varios años. Disponibles en <http://www.camisea.com.pe/>
----- (2004). "Muchas Razones Para Estar Orgullosos". Disponible en <http://www.camisea.com.pe/downloads/Suplemento%202004.pdf>
- Carranza Luis, Chávez Jorge y José Valderrama (2006) "La Economía Política del Proceso Presupuestario: El caso Peruano" IPE, Perú.
- Chervériat, C. (2000) Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Cunill Grau, Nuria (2005) "La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social". Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Defensoría del Pueblo (2006) "Informe El proyecto Camisea y sus efectos en los Derechos de las Personas - Informe defensorial 103", disponible <http://www.ombudsman.gob.pe>
- Díaz Alarcón, Roger (2006), "Análisis de los Costos y Beneficios de la Erradicación de las Moscas de la Fruta en las Regiones de Moquegua, Tacna (Perú) y Provincia de Arica (Chile). El Caso de las Regiones de Tacna y Moquegua", Documento de Trabajo, Programa de Desarrollo de la Sanidad Agropecuaria, SENASA, Perú.
- Díaz, Juan José y Jaramillo, Miguel (2006), "An Evaluation of the Peruvian "Youth Labor Training Program" – PROJoven", Working Paper: OVE/WP-10/06, Oficina de Evaluación y Supervisión, BID.
- Du Bois, F, Chávez, J y Cusato Antonio (2004) "Programas sociales, salud y educación en Perú: Un balance de las políticas sociales" IPESM. Perú
- EIU (2006), Perú: Country Profile 2006, London, UK
- Escobal J. y C. Ponce (2003) "El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres," Documentos de Trabajo dt40a, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- E-Tech Internacional (2006) "Informe complementario evaluación de deficiencias en la construcción de los Ductos de transporte de gas y líquidos Proyecto Camisea", disponible en www.etechinternational.org

- Exponent (2007) “Pipeline Integrity Analysis of the Camisea Transportation System”.
Disponibile en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=979296>
- Feres, Juan Carlos y Zavier Mancero “El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina” Serie de estudios Estadísticos y Prospectivos N° 7. CEPAL.
- Fondo Monetario Internacional (2004) “Perú: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”.
- Gallardo J., García, R. y Távara, J. (2005) “Instituciones y Diseño de Mercado en el Sector Eléctrico Peruano: Análisis de la Inversión en Generación”, mimeo.
- García Carpio, R. y Cordano, A. V. (2004) “Perspectivas del Proyecto Gasífero de Camisea en el Perú Documento de Trabajo No 15 Oficina de Estudios Económicos Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria”, disponible en www.osinerg.gob.pe/osinerg/investigacion/
- Giugale, Marcelo, Fretes-Cibils, Vicente y Newman, John (2007), “An opportunity for a different Perú: prosperous, equitable and governable”, Banco Mundial, Washington DC.
- GRADE (2005a), “Informe Analítico sobre la Encuesta de Línea de Base del Estudio de Impactos Económico y Socio Ambientales del PETT”, Lima. Perú.
- (2005b) “Informe de Monitoreo Anual del Sistema de Evaluación de Impactos Económico y Socio Ambientales del PETT”.
- (2006) “Segundo Informe de Monitoreo Anual (EMA 2) del Sistema de Evaluación de Impactos Económico y Socio Ambientales del PETT”.
- Guerra-García Picasso, Gustavo (2005) Programación de inversiones públicas del MTC en un contexto de restricciones fiscales, mimeo. Consultoría preparada para el BID.
- (2005), Evaluación Intermedia de la Estrategia del BID en el Perú en el Área de Modernización del Estado, mimeo.
- Hausmann, Ricardo (2007), Diagnóstico de Crecimiento de Perú, mimeo.
- IPE (2005) “La infraestructura que necesita el Perú Brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos”, disponible en www.ipe.org.pe/
- Instituto Cuanto (2002) “Evaluación económica, social, ambiental e institucional del programa caminos rurales”, mimeo
- (2004) “Elaboración de la línea de base del provías rural”, mimeo
- (2004) “Evaluación de Impacto del Programa Nacional Wawa Wasi 2004” Informe Final. Instituto Nacional de Salud. Ministerio de Salud. Perú.
- Herzka Buchdahl, Claudio (2006), “Informe Final de la Consultoría Evaluación Institucional del Consejo Nacional de la Competitividad”, Unidad de

- Coordinación de Préstamos Sectoriales, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- INEI – Encuestas Nacional de Hogares 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Perú
- Instituto Apoyo (2006) “El Gasto Social en el Perú 2000-2005”. Perú
- Jaramillo Baanante Miguel (2005) “Evaluación intermedia de la estrategia del BID en el sector Social” Informe de Consultoría. Informe Final. BID.
- Jaramillo Miguel y Sandro Parodi (2004) “El Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil: Análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso” Documento de Trabajo 46. GRADE. Perú.
- Larsen B. y E. Strukova (2005) “Perú Cost o environmental damage: a socioeconomic and environmental health risk assessment”. Background Report for “ Country Environmental Assessment”, World Bank, Washington, D.C.
- López Caliz José y Alberto Melo (2004) “A Mas Disciplina fiscal, Menos pobreza: Revisión del gasto público de Perú” Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Washington.
- Lora (2006), El Estado de la Reforma del Estado, BID, Washington, DC
- Melo, Alberto (2006), “Evaluación de la Estrategia del Banco con Perú”, Departamento Regional de Operaciones 3, BID.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2000) “Marco Macroeconómico Multianual 2001-2003”. Perú
- (2000) “Marco Macroeconómico Multianual 2001-2003. Revisado”. Perú
- (2001), Marco Macroeconómico Multianual 2002-2004 Revisado, Lima, Perú.
- (2001) “Marco Macroeconómico Multianual 2002-2004”. Perú
- (2002) “Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005”. Perú
- (2003) “Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006”. Perú
- (2003) “Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006. Revisado”. Perú
- (2004) “Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007”. Perú
- (2004) “Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007. Revisado”. Perú
- (2005) “Boletín de Transparencia Macrosocial” Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Año 1 Número 1. Perú
- (2005) “Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008”. Perú
- (2005) “Situación de los Programas Sociales Protegidos 2003-2004” Boletín de Transparencia Fiscal – Informe Especial. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú.
- (2006), Declaración sobre el Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal, Lima, Perú.

- (2005) “Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008. Revisado”. Perú
- (2006) “Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009. Actualización al mes de Agosto de 2006”. Perú
- (2006) “Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009”. Perú
- (2006) “Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009. Revisado”. Perú
- Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa (2005) “Indicadores de la Educación Perú 2004”, Ministerio de Educación, Perú.
- Ministerio de Salud (2006) “ Estadísticas a Julio de 2006”. Oficina de Informática y Estadística. Seguro Integral de Salud. Ministerio de Salud. Perú.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Oficina General de Planificación y Presupuesto (2005) “ Evaluación Anual 2004. Plan Estratégico Institucional 2004-2006”. Perú
- (2005) “ Evaluación al I Semestre 2005. Plan Estratégico Institucional 2004-2006” Perú.
- Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn (2006), *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*, BID, working paper R-511, Washington, DC
- Ñopo Hugo y Joana Silva “A Panorama of the Peruvian Labor Markets in 2006” Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. PEPSA (2005) “Redesur Transmisión Line, Ex _Post Evaluation”, mimeo.
- OSINERG (2004) “Perspectivas del Proyecto Gasífero de Camisea en el Perú” Documento de Trabajo No 15. Oficina de Estudios Económicos, Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos y Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria. Lima.
- Secretaria de Transportes de Perú (2005) “Concesiones de Infraestructura de Transporte”, Ministerio de Transporte y Comunicaciones: Lima.
- Powell, Andrew (2007), *Perú and Investment Grade*, presentación en la reunión del Diálogo de Políticas, Lima, Perú.
- PUCE (2003), *Evaluación del Proceso Presupuestal Peruano, con Énfasis en su Transparencia, Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003*, Lima, Perú.
- Sánchez-Gómez, Manuel (2006), *Coordinación Macro-Fiscal en Procesos de Integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica*, Ilpes-Cepal, Serie Macroeconomía del Desarrollo 48, Santiago, Chile.
- Schady Norbert y Christina Paxson (2002) “The Allocation and Impact of Social Funds: Spending on School Infrastructure in Peru” *The World Bank Economic Review* Vol 16 No 2 197-319.
- Segura García, José Luis (2006) “Elaboración Final del Documento Final de evaluación de PARSALUD” Informe Final Consultaría. BID.

- Shack, Nelson (2006), *Presupuestar en Perú*, Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública 58, Santiago, Chile.
- Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Publico (2005) “Resultados Prioritarios y Desempeño de la Intervención Pública: Educación Básica para todos y logros de aprendizaje en educación primaria” Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú
- (2005) “Resultados Prioritarios y Desempeño de la Intervención Pública: MIMDES” Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú
- (2005) “Resultados Prioritarios y Desempeño de la Intervención Pública: Mortalidad materna y morbi-mortalidad infantil” Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú.
- Tello, Mario (2005), “Evaluación Intermedia de la Estrategia de Inversión del Banco Interamericano de Desarrollo en el Perú, 2002-2004: Área de la Competitividad”, Centrum Investigación, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Torero, Máximo y Field, Erica (2005), “Impact of Land Titles over Rural Households”, Working Paper 07, Office of Evaluation and Oversight (OVE), Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- U.S. Senate Committee on Foreign Relations (2006) “Hearing on Multilateral Development Banks: Development Effectiveness of Infrastructure Projects”. Presentaciones disponibles en:
<http://www.senate.gov/~foreign/hearings/2006/hr060712a.html>
- Valqui Michale, Riveros, J.C., Brehaut, I. (2005) “Hydrocarbon development in the lower Urubamba region, Peru: learning from Camisea”, World Wide Fund-Macroeconomics Program Office.
- Urrunaga, R y Bonifaz, J. L (2006) “Regulación y participación del sector privado en servicios públicos e infraestructura de transporte”, Universidad del Pacífico Centro de Investigación, mimeo.
- Vásquez, Enrique (2006) “Programa Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos” Mimeo. Perú.
- World Economic Forum (2006), “The Global Competitiveness Report 2006-2007: Creating an Improved Business Environment”, Suiza.
- Zúñiga Quevedo, Javier (2007), “Evaluación Final del Programa de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior 1442/OC-PE”, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Lima.