

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA

(PE-L1231)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: José Larios (FMM/CPE), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz, Huáscar Eguino (IFD/FMM), Juan Luis Gómez (FMM/CEC); Agnes Rojas (FMM/CPE); María José Rodríguez (CAN/CPE); Roig Rodríguez (ITE/IPC); Ariel Rodríguez (VPC/FMP); Allizon Milicich (VPC/FMP); Taos Aliouat (LEG/SGO); Ida Fernández y Mariana Canillas (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PERÚ

I. DATOS BÁSICOS

Nombre de Proyecto:	Mejora de la Eficiencia del Gasto en Inversión Pública		
Número de Proyecto:	PE-L1231		
Equipo de Proyecto:	José Larios (FMM/CPE), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz, Huáscar Eguino (IFD/FMM), Juan Luis Gómez (FMM/CEC); Agnes Rojas (FMM/CPE); María José Rodríguez (CAN/CPE); Roig Rodríguez (ITE/IPC); Ariel Rodríguez (VPC/FMP); Allizon Milicich (VPC/FMP); Taos Aliouat (LEG/SGO); Ida Fernández y Mariana Canillas (IFD/FMM)		
Prestatario:	República del Perú		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan Financiero:	BID (CO):	US\$	50.000.000
	Local:		Por definir
	Total:	US\$	50.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	N/A	
	Clasificación:	C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 Perú tuvo un período de alto crecimiento económico durante 2002-2016 (5,6% promedio real) y casi duplicó el ingreso per cápita¹. El auge de los precios de los *commodities*, la disciplina fiscal y monetaria, y un entorno favorable para la inversión facilitaron estos resultados. Durante 2006-2013 el crecimiento real de la inversión privada y pública fue 14% y 16%, respectivamente y la inversión pública aumentó en más de 4 puntos del PIB en el mismo período.
- 2.2 Este aumento ocurrió siguiendo los procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)². No obstante, el déficit en *stock* de la infraestructura continúa siendo elevado: la brecha de infraestructura en transporte, vivienda, educación, salud, agricultura y seguridad ciudadana alcanza aproximadamente US\$70 mil millones, equivalente al 35% del PIB^{3,4} y en el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (entre 0-4), Perú obtuvo un puntaje de 3, encima del promedio regional, pero debajo de países como Chile⁵.
- 2.3 El SNIP fue concebido como un sistema descentralizado, pero la baja capacidad⁶ de los organismos desconcentrados de programar y preparar las inversiones obligó al MEF a centralizar la toma de decisiones técnicas. El SNIP resultó en un

¹ El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita real en el año 2000 fue US\$2.527 y US\$4.418 en 2016.

² Creado en el año 2000 y vigente hasta noviembre 2016. Este sistema tenía como rector a la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) y órganos desconcentrados en gobiernos regionales, locales y ministerios. Son más de 6.500 entidades: 834 del gobierno nacional, 541 regionales, 5.046 locales y 99 en empresas públicas.

³ Marco Macroeconómico Multianual (MMM) Revisado 2017-2019 (MEF, 2016).

⁴ Zambrano y Aguilera (2011) calculan que las brechas más importantes son: infraestructura vial (15% del PIB), generación eléctrica (11% del PIB), calidad vial (5% del PIB) y agua y saneamiento (0,6% del PIB).

⁵ Los puntajes son bajos en Guías estratégicas y evaluación de proyectos (ex-ante) y Evaluación ex-post y manejo de activos (Armendáriz y Contreras, 2016).

⁶ Nota Técnica sobre SNIP y Descentralización (BID, 2016).

sistema de gestión ineficiente y desarticulado de la dinámica económica del país. En general, el problema principal del SNIP fue la limitada capacidad institucional de gestión de la inversión pública con calidad⁷ y las causas determinantes a este problema son:

- a. Debilidades institucionales a nivel del ente rector. Estas debilidades incluyen: (i) marco normativo obsoleto con poca claridad de los roles y flujos de información que regulan los procesos técnicos y administrativos en cada fase del ciclo⁸; (ii) enfoque inercial y de corto plazo (un año) en la programación de inversiones y ausencia de criterios de priorización⁹; (iii) procesos de formulación y evaluación extensos (hasta 2 años) debido al énfasis en la aprobación de estudios de preinversión para todo tipo de proyectos; (iv) ausencia de metodologías para formular proyectos con tipologías sectoriales y variables de gestión de riesgo¹⁰; y (v) ausencia de evaluaciones ex post.
- b. Limitaciones en la profesionalización y desarrollo de capital humano en las entidades programadoras, formuladoras y ejecutoras¹¹. Estas limitaciones incluyen: (i) escasez de profesionales con la formación requerida para cumplir con los requerimientos de un sistema eficiente de gestión de inversión pública; (ii) ausencia de un currículo integral de capacitación; (iii) deficientes capacidades técnicas de operadores de ministerios y entidades descentralizadas, y en la gestión de proyectos; y (iv) rezago en el conocimiento de recursos tecnológicos para optimizar la gestión de inversiones.
- c. Limitada capacidad de seguimiento de la inversión pública. Esta limitada capacidad incluye: (i) inexistencia de un sistema informático integral de gestión de la inversión disponible para operadores gubernamentales y abierto a los ciudadanos, para hacer el seguimiento del ciclo de inversión y generar evidencia para retroalimentar la programación y formulación de políticas en inversión pública; y (ii) falta de articulación del sistema de inversión pública con otros sistemas de gestión pública (como administración financiera, compras y contrataciones).

2.4 Contar con una gestión eficiente del gasto en inversión pública es prioritario en el contexto actual de desaceleración del crecimiento económico (3,2% promedio real durante 2014-2016), asociada a los bajos precios de los *commodities* y la disminución de la inversión privada y pública (-4% y -3,5% real durante 2014 y 2016, respectivamente). Más aún, el gobierno estima un menor crecimiento económico para 2017¹² debido a los efectos del fenómeno climático

⁷ La evidencia empírica muestra que, a menor institucionalidad de la gestión de la inversión pública, los niveles de inversión aumentan (sin necesariamente mayor calidad); y a mayor fortaleza institucional, la calidad de la inversión prevalece (Grigoli y Mills, 2013).

⁸ Esto llevó a problemas de coordinación entre los múltiples actores en niveles de gobierno y sectores, e inclusive dentro del mismo MEF (por ejemplo, entre las direcciones de inversión y presupuesto).

⁹ 43% de los proyectos formulados por gobiernos subnacionales no están destinados a cubrir brechas en agua y saneamiento, transporte, educación y salud, y la falta de alineamiento con sectores estratégicos es del 35% (Contraloría General, 2016).

¹⁰ No se implementan adecuadamente normas técnicas de calidad ambiental, prevención de riesgos, adecuación al cambio climático, entre otras.

¹¹ Existen 1.429 Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), 2.930 Unidades Formuladoras (UF) y 2.161 Unidades Ejecutoras (UE). La medición de brechas de capacidades de estos operadores se realizará con la cooperación técnica PE-T1364, en preparación.

¹² Se espera un crecimiento de 3% para 2017 (MEF, 2017).

El Niño sobre la infraestructura¹³, con pérdidas estimadas en US\$5 mil millones¹⁴ (2,8% del PIB).

- 2.5 En este contexto, el gobierno, para lograr un crecimiento superior al 5%, ha centrado sus políticas en el aumento de la eficiencia del gasto en inversión pública orientada a reducir las brechas de infraestructura social y productiva¹⁵. Además, el gobierno elaboró un plan para la reconstrucción con calidad y gestión de riesgos de desastres de la infraestructura dañada por El Niño¹⁶.
- 2.6 Para modernizar la gestión de inversión pública, el gobierno con apoyo del Banco aprobó mediante el Decreto Legislativo N° 1252/16, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Este nuevo sistema regula el rol del MEF y descentraliza y empodera a los sectores y gobiernos subnacionales¹⁷. Invierte.pe intenta corregir las deficiencias del SNIP señaladas en el párrafo 2.3 a través de: (i) el fortalecimiento del marco institucional del ente rector (por ejemplo, el establecimiento de la programación multianual (3 años) con enfoque de cierre de brechas y procesos simplificados para la formulación y evaluación de proyectos según tamaño y complejidad¹⁸; (ii) el desarrollo de capacidades de los operadores; y (iii) la creación del Sistema de Seguimiento de Inversiones.
- 2.7 El gobierno diseñó Invierte.pe siguiendo los tres pilares del modelo de mejores prácticas de inversión descentralizada en el mundo, particularmente, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁹. Estos pilares son: (i) coordinación interinstitucional y adopción de instrumentos efectivos; (ii) fortalecimiento de capacidades; y (iii) mejora del marco de seguimiento y transparencia de las inversiones. Con base en este modelo, el proyecto atenderá las causas que han afectado la capacidad de gestión en inversión pública^{20, 21}.
- 2.8 **Objetivo.** El objetivo del programa es la mejora de la gestión de la inversión pública que contribuya con la inversión efectiva en el cierre de brechas en infraestructura en sectores prioritarios. Esto se logrará con el fortalecimiento de: (i) la coordinación interinstitucional a través del desarrollo de instrumentos; (ii) el capital humano; (iii) los mecanismos de seguimiento, fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas; y (iv) la responsabilidad en la inversión a través del desarrollo del nuevo Sistema de Seguimiento de Inversiones. Más específicamente, para el logro del objetivo, el programa propone los siguientes componentes:

¹³ El Niño ocurrió en el primer trimestre de 2017 y ha afectado: puentes (168 colapsados), carreteras (2.089 km. destruidos), centros educativos (1.123 afectados) y de salud (68 afectados), viviendas (144.572).

¹⁴ Maximixe, 2017.

¹⁵ MMM 2017-2019 Revisado (MEF, 2016).

¹⁶ Mediante Ley N° 30.556.

¹⁷ Los gobiernos locales ejecutan el 40% de la inversión, los regionales el 19% y el central el 41% (OCDE, 2016).

¹⁸ Proyectos recurrentes y replicables usarán fichas técnicas estandarizadas e inversiones menores a 750 Unidades Impositivas Tributarias (una UIT equivale a S/.4.050), fichas simplificadas. Proyectos complejos o de más de 15.000 UIT requerirán estudios de perfil y, mayores a 407.000 UIT, de perfil reforzado. Se estima que el 70-80% del presupuesto de inversión usará fichas estandarizadas (MEF, 2017).

¹⁹ *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government* (OCDE, 2014).

²⁰ Perú - Evaluación de la Asistencia Técnica en Inversión Pública (BM-SNIP-PERU, 2015).

²¹ *Territorial Reviews Peru 2016* (OCDE, 2016).

- 2.9 **Componente 1. Fortalecimiento del marco institucional y desarrollo de instrumentos (US\$5 millones).** El objetivo es fortalecer las normativas e instrumentos de la gestión del sistema de inversión pública. Para ello, el programa apoyará el desarrollo de: (i) normativas que regulen las responsabilidades en cada fase del ciclo y las coordinaciones entre operadores; (ii) metodologías de valorización de brechas de cobertura, su alineamiento con metas sectoriales y/o nacionales y criterios de priorización para la selección de proyectos; (iii) fichas técnicas estandarizadas para la formulación de proyectos categorizadas por tamaño y sector; (iv) metodologías de evaluación, según priorizaciones sectoriales y tipologías de proyectos, con mecanismos de gestión del riesgo y sostenibilidad ambiental; y (v) herramientas para el seguimiento y evaluación ex post.
- 2.10 **Componente 2. Fortalecimiento institucional del capital humano (US\$20 millones).** El objetivo es fortalecer las capacidades técnicas de los operadores de Invierte.pe. Para ello, el programa apoyará: (i) el establecimiento de los perfiles técnicos requeridos para la gestión de las inversiones conforme a la normativa de Invierte.pe, incluyendo un perfil con los conocimientos mínimos requeridos para la entrada al sistema público de gestión de proyectos; (ii) el desarrollo e implementación de un programa de capacitación integral y sostenible para el aprendizaje y la aplicación de las nuevas herramientas metodológicas; (iii) la asistencia técnica en gestión de proyectos sectoriales; y (iv) la actualización tecnológica, incluyendo entrenamiento en el nuevo sistema informático de seguimiento y evaluación.
- 2.11 **Componente 3. Mejora del seguimiento y evaluación de la gestión de las inversiones (US\$25 millones).** El objetivo es construir un sistema informático de gestión que cubra todas las etapas del ciclo de inversión, que articule a sus distintos actores y que promueva la transparencia y rendición de cuentas. Para ello, el programa apoyará: (i) el desarrollo e implantación del sistema informático de gestión de las inversiones²²; y (ii) la interfase con otros sistemas de gestión. Además, el programa apoyará acciones previas al desarrollo del sistema, incluyendo: (i) el diseño de la arquitectura de la base de datos y módulos; y (ii) la selección de un sistema informático *off-the-shelf*, probado en contextos similares.
- 2.12 **Resultados esperados.** El impacto previsto es la mejora de la eficiencia de la gestión de la inversión pública que permita el aumento de las inversiones priorizadas bajo el enfoque de cierre de brechas. Esto se reflejará a partir del fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, de la transparencia de las inversiones y de la mejora de la planificación de las inversiones²³, entre otros.
- 2.13 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y está alineado con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad, mediante el fortalecimiento institucional que aumente la inversión que cierra brechas. Asimismo, el programa está alineado con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por medio de la efectiva gestión de los recursos públicos de inversión. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019

²² El alcance del sistema incluirá la programación multianual y priorización de proyectos, la formulación y evaluación ex ante, el monitoreo físico, financiero y de calidad, y la evaluación ex post.

²³ Se han identificado preliminarmente como posibles indicadores de resultado: incremento del número de proyectos aprobados focalizados a reducción de brechas siguiendo los lineamientos de Invierte.pe, la reducción de plazos para la obtención de viabilidad, y el incremento del número de proyectos que cuentan con evaluación ex post, que sirvan para retroalimentar la planificación multianual.

(GN-2727-6), mediante el fortalecimiento de los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. El programa también es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social, al apoyar la calidad del gasto de capital. Por último, el programa está alineado con la Estrategia de País con Perú 2017-2021 (GN-2889), al contribuir con el objetivo estratégico de Mejora de la gestión pública.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco tiene experiencia en reformas para la mejora de la gestión de la inversión pública y ha derivado lecciones de estas intervenciones²⁴. El Banco también ha generado conocimiento regional sobre el tema²⁵ y ha apoyado intercambios a través de talleres y seminarios²⁶. Asimismo, el Banco ha acompañado técnicamente al MEF en el diseño del nuevo sistema de inversión.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No se prevén efectos negativos ambientales o sociales, y de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas, la operación clasifica como categoría C.
- 4.2 A partir de las recomendaciones de la evaluación de medio término de 2703/OC-PE, el equipo planteará un esquema de ejecución para la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales del MEF. Las adquisiciones se realizarán de conformidad con las Políticas del Banco (GN-2349-9, GN-2350-9).

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El programa está focalizado a nivel de gobierno central y regional, y algunos sectores. Durante la Misión de Análisis, se seleccionarán gobiernos regionales y sectores según criterios específicos²⁷. El gobierno definirá el alcance de una intervención in-situ en dos regiones, para un acompañamiento en el terreno a OPMs y UFs de: (i) nuevas normativas e instrumentos de gestión del sistema de inversión; (ii) capital humano capacitado; y (iii) sistema de seguimiento de la inversión pública.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla los costos y cronograma para la preparación del proyecto. El envío de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación a la Revisión de Calidad y Riesgo está previsto para el 23 de agosto de 2017; la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo al Comité de Políticas Operativas para el 23 de octubre de 2017; y la presentación al Directorio Ejecutivo para el 22 de noviembre de 2017. El equipo estima US\$107.528 del presupuesto administrativo para preparar la operación.

²⁴ Préstamos 2703/OC-PE, 2666/OC-SU, 2585/OC-EC.

²⁵ ATN/KR-13949-RG, ESW RG-K1392.

²⁶ Colombia (2015), Paraguay (2016), Perú (2017).

²⁷ Se establecerán criterios como fortaleza institucional y tamaño de brechas en sectores priorizados.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PE-L1231 Modernization of the Public Investment System		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
PERU	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Financial & Municipal Mgmt	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
JOSE I. LARIOS	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
12 Apr 2017	agnesr Consultant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	24 Apr 2017	
QRR (Estimated)	15 Aug 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.4 Other Risk Factors

The borrower/executing agency exhibits weak institutional capacity for managing environmental and social issues.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.17. Procurement

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
PE-L1231 Modernization of the Public Investment System		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
PERU	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Financial & Municipal Mgmt	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
JOSE I. LARIOS	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
12 Apr 2017	agnesr Consultant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	24 Apr 2017	
QRR (Estimated)	15 Aug 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo del programa es apoyar al Gobierno del Perú en sus esfuerzos para la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos orientados a la inversión y el cierre de brechas sociales y de infraestructura, mediante la implementación del nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- 1.2 Dado que la operación no financiará actividades de construcción y solo se limitará al financiamiento de servicios de consultoría, capacitaciones, sistemas y equipos; se puede afirmar que no hay riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades propuestas en esta operación.
- 1.3 De conformidad con las conclusiones de los informes de filtros de política de salvaguardias, se propone que esta operación sea clasificada como categoría C (ver Anexo II).

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

No.	Temas	Descripción	Fecha	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
1.	Diagnóstico y problemática	Inversión y Descentralización en Perú (BID)	2016	EZSHARE-220573419-9
2.	Diagnóstico y problemática	Nota Técnica sobre el SNIP y Descentralización (BID)	2016	EZSHARE-220573419-10
3.	Marco legal de la reforma	Decreto Legislativo N° 1252 – Que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293 – Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública	2016	https://www.mef.gob.pe/es/documentacion-sp-30574/instrumento/decretos-legislativos/15603-decreto-legislativo-n-1252/file
4.	Marco legal de la reforma	Decreto Supremo N° 027-2017-EF – Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252	2017	https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/15593-decreto-supremo-n-027-2017-ef/file
5.	Aspectos de diseño	OECD Territorial Reviews – PERU 2016	2016	http://www.oecd.org/countries/peru/oecd-territorial-reviews-peru-2016-9789264262904-en.htm
6.	Aspectos técnicos y operativos de la reforma	Análisis de capacidades en la gestión de la inversión pública y plan de desarrollo institucional	En proceso	N/A
7.	Aspectos técnicos y operativos de la reforma	Desarrollo del Modelo Conceptual y diagnóstico de la infraestructura tecnológica para el Sistema de Seguimiento de las Inversiones	En proceso	N/A

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).