



## PAUTAS PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ORIENTADOS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE CADENAS PRODUCTIVAS

### I. INTRODUCCION

- 1.1 La formulación de un proyecto de inversión pública, surge principalmente de la necesidad de solucionar un problema identificado en la provisión de determinado bien o servicio.
- 1.2 **Una Cadena Productiva**, según la Ley N° 28846 Para el Fortalecimiento de Cadenas Productivas y Conglomerados, se define como *“Cadena Productiva”* al *Sistema que agrupa a los actores económicos interrelacionados por el mercado y que participan articuladamente en actividades que generen valor alrededor de un bien o servicio, en las fases de provisión de insumos, producción, conservación, transformación, industrialización, comercialización y de consumo final en los mercados internos y externos.*
- 1.3 Las relaciones entre los agentes económicos de una cadena productiva pueden presentar distorsiones o fallas que el mercado no puede resolver por sí mismo y que afectan la eficiencia y la competitividad de la cadena.
- 1.4 En ese sentido, en el marco del SNIP, **un proyecto de inversión pública orientado a mejorar la competitividad de una cadena productiva**, es toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad Pública; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto, sean independientes de los de otros proyectos y cuyo objetivo sea incrementar la competitividad de la cadena productiva.
- 1.5 Al respecto, es necesario establecer un conjunto de pautas básicas que permitan mejorar el proceso de identificación y diseño de este tipo de intervenciones públicas, asegurar la eficacia y eficiencia en el logro de objetivos sostenibles para los beneficiarios, acotando el rol subsidiario del Estado (en sus tres niveles de gobierno) en la ejecución de este tipo proyectos de inversión pública.
- 1.6 El presente documento establece las pautas que deberán ser tomadas en cuenta en la formulación de proyectos de inversión pública orientados a mejorar la competitividad de las Cadenas Productivas.

### II. MARCO LEGAL

- ✓ Ley N° 27293 y modificatorias, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- ✓ Ley N° 28846, Ley para el Fortalecimiento de las Cadenas Productivas y Conglomerados.
- ✓ Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 102-2007-EF y modificatorias.
- ✓ Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01 y modificatorias.



### III. MARCO CONCEPTUAL

- 3.1 **El rol del Estado en el mercado:** Bajo determinadas condiciones, cuando ocurren las llamadas distorsiones o "fallas del mercado"<sup>1</sup>, se torna necesaria la intervención del Estado en el mercado para corregir la ineficiencia en la interacción de los agentes económicos que restan competitividad a la Cadena Productiva.
- 3.2 Cuando ocurren tales fallas de mercado, a través de ciertas intervenciones, el Estado podrá **contribuir** a mejorar la competitividad de la Cadena Productiva y la eficiencia de las relaciones de los agentes económicos. Por ejemplo, prestando servicios o estableciendo regulación adecuada para los participantes del mercado.
- 3.3 Una de las principales fallas de mercado que el Estado pretende resolver mediante los Proyectos de Inversión Pública orientados a mejorar la competitividad de una Cadena Productiva, se refiere a los bienes y servicios, sobre los cuales existe una demanda, pero debido a su naturaleza, no existe oferta de parte de los agentes privados del mercado. Por ejemplo: limitado acceso a información sobre precios y mercados para productos agropecuarios; ausencia de servicios privados de asistencia técnica agrícola en la sierra; la ausencia de la oferta de transferencia tecnológica a los empresarios textiles en el altiplano.

### IV. CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACION DE PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA ORIENTADOS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE UNA CADENA PRODUCTIVA

La identificación de un proyecto de inversión pública orientado a mejorar la competitividad de una determinada cadena productiva consta de tres etapas. Las dos primeras permitirán determinar la necesidad de un proyecto de inversión pública. Las tres etapas son las siguientes:

- ANÁLISIS DE LA CADENA PRODUCTIVA
- ANÁLISIS DE LOS PUNTOS CRÍTICOS DE LA CADENA PARA DETERMINAR SI SON FALLAS DE MERCADO
- LINEAMIENTOS PARA LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ORIENTADOS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA CADENA PRODUCTIVA

#### 4.1 ANÁLISIS DE LA CADENA PRODUCTIVA

El análisis de la Cadena Productiva considera a su vez tres niveles de análisis.

##### 4.1.1 Definición del producto o de los productos

- a) Identificar y caracterizar el área geográfica (región, provincia, distrito, localidad) en la que se ubica la cadena productiva a evaluar, tomando en cuenta información de los Planes de Desarrollo Concertado, Plan de Ordenamiento Territorial, entre otros. En caso de que no existieran dichos estudios, se deberá realizar un análisis de las potencialidades productivas que posee el ámbito geográfico en el que se desarrollaría el proyecto.
- b) Identificar el producto en cuya cadena se va a intervenir, utilizando información confiable (pública o privada) que demuestre que existe una demanda insatisfecha en el mercado y potencial productivo para desarrollar la oferta que satisfaga dicha demanda.

---

<sup>1</sup> En la teoría microeconómica se reconocen como fallas por ejemplo a los monopolios naturales, la existencia de información asimétrica, las externalidades, la existencia de bienes públicos.



#### 4.1.2 Descripción de los agentes económicos, insumos, procesos de transformación y de comercialización que participan en la cadena productiva

Realizar una descripción y análisis detallado y articulado de los principales agentes económicos involucrados y de las actividades de la cadena productiva del producto seleccionado. Para tal efecto, se deberá proceder de la siguiente manera:

- a) Recopilar y ordenar información para realizar una descripción detallada de todos los procesos que involucra la obtención del producto final hasta su comercialización.
- b) Describir las funciones y características de los agentes económicos que intervienen en toda la cadena productiva.
- c) Analizar y sustentar con indicadores cuantitativos las debilidades y distorsiones (puntos críticos) presentes en cada uno de los procesos descritos en el punto a), que restan competitividad a la Cadena Productiva.

### **4.2 ANALISIS DE LOS PUNTOS CRÍTICOS PARA DETERMINAR SI SON FALLAS DE MERCADO**

4.2.1 Analizar y determinar si los puntos críticos que le restan competitividad a la cadena productiva corresponden ser solucionados por el sector privado o constituyen una falla de mercado, en cuyo caso correspondería realizar una intervención pública.

Por ejemplo, si se determina que el problema de la cadena está vinculado a un equipo, maquinaria o activo fijo propio del proceso productivo privado que se encuentra en mal estado o que tiene un bajo rendimiento, corresponderá al sector privado la adquisición, reparación o modificación de dicho activo.

4.2.2 Para determinar si son fallas de mercado atendibles mediante un proyecto de inversión pública, debe verificarse que éste no compita con una intervención propia del sector privado para proveer el mismo bien o servicio. En tal sentido, si los agentes económicos privados ya están realizando la provisión del bien o servicio en cuestión, o existen las condiciones para que tales agentes económicos asuman la provisión del bien o servicio en cuestión, no corresponderá la intervención del Estado en la provisión directa de tal bien o servicio; salvo para generar las condiciones de eficiencia en las que tales agentes económicos asuman la provisión del bien o servicio en cuestión.

4.2.3 Si se determina que el punto crítico es una falla de mercado que justifica una intervención pública, será necesario analizar exhaustivamente y determinar el tipo de intervención. Es posible que la falla o distorsión sólo requiera de mejoras en la regulación o el establecimiento de normas específicas que puedan mejorar la distorsión detectada; por ejemplo, el caso de la regulación de un mercado de carácter monopólico, para lo cual se recurre al organismo regulador correspondiente.

4.2.4 Sólo en caso que el análisis de la falla de mercado en la cadena productiva determine que se requiere una intervención pública y que además dicha intervención constituye un proyecto de inversión pública, se deberá iniciar la formulación de los estudios de reinversión correspondientes.

Debe tenerse en cuenta que no constituyen proyectos de inversión pública:



- a) Las actividades que de manera rutinaria efectúa una entidad pública, tales como: capacitaciones, asistencia técnica, investigación, provisión de información, gastos operativos y otros relacionados a la operación y mantenimiento.
- b) Las propuestas que incluyan la adquisición de equipos, maquinaria, infraestructura, insumos y materiales, de uso y beneficio exclusivo de cada beneficiario y cuya dimensión supere los objetivos demostrativos.
- c) La construcción e implementación de nuevas infraestructuras relacionadas a actividades económicas propias del sector privado (grifos, panaderías, módulos de carpintería, módulos artesanales, módulos de zapatería, etc.).
- d) Intervenciones en procesos productivos u otras iniciativas dirigidas a la mejora de los ingresos, niveles de empleo, seguridad alimentaria, entre otros objetivos sociales, de poblaciones en situación de pobreza extrema. Dichas intervenciones deberán ser evaluadas en el marco de los alcances y objetivos de programas sociales.

4.2.5 La transferencia tecnológica y mejora de la asociatividad constituyen las principales soluciones a las fallas de mercado en las que el Estado puede intervenir, por lo que los posibles proyectos deberán procurar incluir acciones relacionadas a tales soluciones:

- a) **Transferencia tecnológica.** Para efectos de estas pautas se entiende como tal a la provisión de servicios que permiten transferir a los agentes productivos, conocimientos técnicos para mejorar su competitividad.
- b) **Mejora de la asociatividad.** Para efectos de estas pautas se entiende como tal a las acciones orientadas a fomentar y consolidar la asociatividad entre los agentes como medio para lograr un incremento en la competitividad de los mismos.

Por ejemplo, si los productores de leche de una comunidad altoandina no tienen equipos para recolección y transporte de leche al centro de acopio, corresponde a los propios ganaderos adquirir dichos bienes. En cambio si dichos productores tienen un rendimiento de 5 lt/vaca-día a diferencia de los productores de la costa que producen por encima de 20 lt/vaca-día, el Estado, vía un proyecto de inversión pública sí puede crear una capacidad para proveer la asistencia técnica para la mejora genética, el manejo de las pasturas y la sanidad animal.

#### 4.3 LINEAMIENTOS PARA LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ORIENTADOS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA CADENA PRODUCTIVA

4.3.1 El proyecto deberán constituir una solución efectiva a las causas que generan los puntos críticos de la cadena productiva. Se deberá indicar la magnitud de los cambios en los indicadores cuantitativos señalados en el punto 4.1.2 c).

4.3.2 El diseño del proyecto de inversión pública deberá considerar todas las acciones necesarias para mejorar la competitividad de la cadena productiva; diferenciando claramente aquellas que corresponden al sector privado de aquellas que corresponden al Estado (en sus tres niveles de gobierno).



- 4.3.3 Las actividades de naturaleza privada o aquellos activos de uso exclusivo de los beneficiarios, deben ser financiados **íntegramente** por éstos. Si es necesario incorporar en el proyecto estas actividades o activos, su costo deberá considerarse en el monto de inversión total, indicándose que serán financiadas por los beneficiarios.
- 4.3.4 En el proyecto de inversión pública se debe propiciar el aporte de los beneficiarios a través del cofinanciamiento de las acciones orientadas a resolver los puntos críticos de la Cadena Productiva en los que el Estado va a intervenir. Los acuerdos del cofinanciamiento deberán sustentarse en función de los procesos en los que se van a intervenir, la ubicación geográfica y el perfil de los beneficiarios.
- 4.3.5 La identificación o selección de los beneficiarios debe ser realizada mediante criterios transparentes que promuevan la competencia y la equidad.
- 4.3.6 Los servicios que se generen luego de la ejecución del proyecto de inversión pública deberán estar a disposición de todos los beneficiarios identificados en el proyecto de inversión pública.
- 4.3.7 El proyecto orientado a la mejora de la competitividad de la Cadena Productiva promoverá que los beneficiarios formen parte de organizaciones o asociaciones que admitan de manera transparente el ingreso de nuevos miembros.
- 4.3.8 Un proyecto orientado a la mejora de la competitividad de la Cadena Productiva deberá ser sostenible. Se deberá tener en cuenta, dependiendo de las características del proyecto, la participación de los beneficiarios, así como los arreglos institucionales para asegurar la cobertura de los costos de operación y mantenimiento del proyecto, evaluándose la aplicación de un pago por los servicios que se generen del proyecto.
- 4.3.9 Con la finalidad de superar las debilidades de los agentes económicos (instituciones, beneficiarios organizados, etc.) involucrados en el proyecto, se podrá considerar actividades de capacitación.
- 4.3.10 Los proyectos orientados a la mejora de la competitividad de la Cadena Productiva deberán ser evaluados únicamente mediante la metodología de costo beneficio. Entre los beneficios sociales se podrán considerar: incremento de producción, reducción de costos, incremento de ingresos, entre otros.