



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



INFORME DE EVALUACIÓN



Evaluación de la implementación de los Proyectos
financiados por FONIE



INFORME DE EVALUACIÓN

Título

Evaluación de la implementación de los Proyectos financiados por FONIE

Elaboración:

Fernando Valenzuela, Víctor Torres Aspillaga, Yanin Baca Farfán y Natali Moreyra Cabrera.

Año de elaboración:

2016

Eje de política:

Inclusión Económica.

Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:

Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).

Resumen ejecutivo:

El presente estudio tiene como objetivo identificar y analizar las dificultades administrativas, políticas, técnicas e institucionales en el proceso de implementación de los proyectos de inversión pública del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) en el periodo 2013- 2015. Uno de los principales resultados obtenidos en este estudio es que la mayor parte de los proyectos que conforman la muestra pertenecen al sector saneamiento, esto coincide con el rol más proactivo que desarrolló el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para el desarrollo de proyectos financiados por FONIE. No obstante, se observa que los Gobiernos locales no presentan capacidades limitadas para formular y ejecutar proyectos. Además, la población participa en los proyectos, pero sin incidencia efectiva en sus resultados, mostrando luego insatisfacción con las obras realizadas o el servicio proporcionado.

Supervisión:

Cristian Cisneros, Hugo Tuesta y Mariella Carnero. Con la revisión y aportes del FONIE.

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por el consultor bajo la supervisión del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. El MIDIS no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: MIDIS (2016). "Evaluación de la implementación de los Proyectos financiados por FONIE". Informe de evaluación. Elaborado por Fernando Valenzuela, Víctor Torres, Yanin Baca y Natali Moreyra, Lima, Perú.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales – UCPS

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Banco Mundial

**Asistencia Técnica para el Apoyo al Programa de Gestión de Resultados para la
Inclusión Social, Contrato de Préstamo BM N° 8222-PE**

**Componente 3: Fortalecimiento de la orientación por resultados y de la
capacidad de monitoreo y evaluación del MIDIS**

**Subcomponente 3.2. Evaluaciones de la política social y los programas del
MIDIS**

**Consultoría: “Asistencia técnica para el estudio de sobre los
procesos de implementación de Proyectos de Inversión Pública
Financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en
Zonas Rurales”**

Actividad 3.2.1.10

**Jefe del Estudio: Fernando Valenzuela Sumarriva
Contrato: N° I-119-0-8222**

**Investigador Senior: Víctor Torres Aspillaga
Contrato: N° I-120-0-8222**

**Asistente de Investigación 1: Yanin Baca Farfán
Contrato: N° I-122-0-8222**

**Asistente de Investigación 2: Natali Moreyra Cabrera
Contrato: N° I-121-0-8222**

Lima, agosto de 2016

Contenido

Tabla de Ilustraciones.....	4
Tabla de Cuadros.....	6
Glosario de nomenclaturas	7
Resumen Ejecutivo	9
Introducción.....	21
1. Antecedentes.....	23
1.1. La propuesta del FONIE.....	23
1.2. Entidades involucradas en las intervenciones financiadas por el FONIE.....	24
1.3. Situación de los servicios básicos en el ámbito rural del Perú.....	26
2. Marco conceptual.....	38
2.1. Los fondos de inversión social para el desarrollo rural.....	38
2.2. La participación de la población beneficiaria en el ciclo del proyecto.....	43
2.3. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).....	48
2.4. La coordinación entre actores para llevar a cabo una política social.....	59
3. Metodología.....	69
3.1. Información a recoger e instrumentos utilizados.....	70
3.2. Organización del trabajo de campo.....	84
4. Resultados.....	87
4.1. Indicadores generales del FONIE.....	87
4.2. Los proyectos de los gobiernos locales focalizados para la consultoría.....	90
4.3. Proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión.....	94
4.4. Procesos de implementación de proyectos de inversión pública financiados por FONIE.....	129
4.5. Factores internos de las unidades sectoriales y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.....	150
4.6. Proyectos que merecen mencionarse de manera especial.....	170
5. Interpretación de los resultados encontrados.....	178
5.1. Proceso de canalización de proyectos a FONIE.....	189
5.2. Proceso de revisión de los proyectos de los gobiernos locales por parte de las unidades sectoriales.....	191
5.3. Proceso de revisión de los proyectos por parte de FONIE.....	194
5.4. Proceso de transferencia de recursos del FONIE a las unidades ejecutoras.....	195
5.5. Proceso de contratación de obra.....	198

5.6. Proceso de ejecución de obra de los proyectos.....	198
6. Recomendaciones.....	203
Bibliografía	207

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1 - Conformación de la Red Vial	27
Ilustración 2 - Estado de conservación de la red vial vecinal.....	28
Ilustración 3 - Sector rural: Porcentaje de centros poblados que pagan la cuota familiar.....	31
Ilustración 4 - Calidad y sostenibilidad de los servicios	32
Ilustración 5 – Inversión por niveles de gobierno	50
Ilustración 6 – Clasificación de niveles de inversión por año.....	50
Ilustración 7 – Cuantificación de PIM y nivel de ejecución anual de GR.....	51
Ilustración 8 - Cuantificación de PIM y nivel de ejecución anual de GL.....	52
Ilustración 9 - Actores principales involucrados en el funcionamiento del FONIE	60
Ilustración 10 – Actores que participan en el sistema	64
Ilustración 11 - Los agentes pueden tener más de un principal, cada uno con diferentes objetivos.....	65
Ilustración 12 - Proceso general para obtener financiamiento del FONIE.....	71
Ilustración 13 - Validación de los instrumentos	84
Ilustración 14 – Número de PIPs y Montos Anuales Transferidos	87
Ilustración 15 – Número de PIP por Sectores	88
Ilustración 16 – Variación de Montos Transferidos	88
Ilustración 17 - Gobiernos locales que solicitaron financiamiento al FONIE por proyecto formulados por otras entidades del Estado.....	94
Ilustración 18 - Proceso formal de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE.	99
Ilustración 19 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para saneamiento.	100
Ilustración 20 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para telecomunicaciones.....	106
Ilustración 21 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para caminos vecinales	108
Ilustración 22 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para electrificación.....	110
Ilustración 23 - Periodo entre remisión de requerimiento del gobierno local al ministerio y remisión de solicitud del ministerio al FONIE	112
Ilustración 24 - Encuestas a GL: Tiempo que el sector tarda en revisar y emitir opinión sobre estudio o expediente técnico.....	113
Ilustración 25 - Principales tipos de observaciones formulados por Unidades Sectoriales a PIPs de Gobiernos locales.	115
Ilustración 26 - Periodo desde la recepción de la solicitud de la Unidad Sectorial hasta que FONIE remite la solicitud de transferencia de recursos al MEF	121
Ilustración 27- Periodo de tiempo para la emisión de los Decretos Supremos de transferencia de recursos a las unidades ejecutoras	122
Ilustración 28 - Periodo de tiempo desde el requerimiento del gobierno local hasta la culminación de obra.....	124
Ilustración 29 - Periodos de tiempo promedio durante todo el proceso de evaluación y ejecución de un proyecto financiado por FONIE.....	125
Ilustración 30 - Asistencia técnica recibida por los Gobiernos locales de parte de FONIE	125

Ilustración 31 - Resumen del proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión.....	128
Ilustración 32 – Resultados de Revisión de Documentos	132
Ilustración 33 - Motivos por los que no se culminan y liquidan adecuadamente los PIPs	137
Ilustración 34 - Monto promedio usado por Gobiernos locales para la elaboración del expediente técnico.....	139
Ilustración 35 - Periodo desde la transferencia de recursos a la unidad ejecutora hasta culminación de obra.....	141
Ilustración 36 - Periodo desde la transferencia de recursos a la unidad ejecutora hasta convocatoria a concurso de obra	141
Ilustración 37 - Periodo desde la convocatoria a concurso de obra hasta otorgamiento de buena pro	142
Ilustración 38 - Porcentaje de PIPs ejecutados por contrato que se culminan y liquidan adecuadamente	143
Ilustración 39 - Cadena de efectos en el proceso de FONIE	148
Ilustración 40 - Número de personas que se dedican a la formulación de PIPs en el GL	152
Ilustración 41 - Montos promedios asignados para la contratación de la formulación de los estudios de preinversión	153
Ilustración 42 - Principales inconvenientes para contratar consultores externos para formulación de estudios de preinversión	154
Ilustración 43 - Número de evaluadores en la oficina de programación e inversiones del GL.	156
Ilustración 44 - Calificaciones de la persona encargada de la oficina de programación e inversiones	158
Ilustración 45 - Porcentaje de tiempo dedicado a evaluar proyectos por parte del evaluador	158
Ilustración 46 - Tipo de apoyo técnico recibido por el gobierno local para la evaluación de los proyectos.....	159
Ilustración 47 – Factores que afectan los proyectos de FONIE.....	169
Ilustración 48 – Los resultados de los procesos de FONIE	180
Ilustración 49 – Los resultados de los procesos de FONIE	185
Ilustración 50 – Los resultados de los procesos de FONIE	187
Ilustración 51 – Los resultados de los procesos de FONIE	197

Tabla de Cuadros

Cuadro 1 - Longitud de la Red Vial	27
Cuadro 2 - Red Vial Vecinal existente por tipo de superficie de rodadura y departamentos	28
Cuadro 3 - Cobertura de Agua y Saneamiento Rural	29
Cuadro 4 - Horas promedio al día con servicio de agua potable, según dominio geográfico.....	30
Cuadro 5- Coeficientes de Electrificación Rural	33
Cuadro 6 - Evolución del coeficiente de electrificación rural (1993-2015)	33
Cuadro 7 - Estimación de inversiones en electrificación rural para 2015-2024	34
Cuadro 8 - Hogares que tienen telefonía fija	36
Cuadro 9 - Hogares que tienen telefonía móvil	37
Cuadro 10 - Hogares con acceso a computadora e internet.....	37
Cuadro 11 - Relación de municipalidades seleccionadas para el estudio.....	70
Cuadro 12 - Características de los instrumentos empleados.....	73
Cuadro 13 - Muestra de estudio según Informantes Identificados	85
Cuadro 14 - Solicitudes de Financiamiento al FONIE por Fase del Ciclo de Proyectos	89
Cuadro 15 - Rango de Costos de los PIPs	89
Cuadro 16 - Distribución de proyectos financiados por FONIE.....	90
Cuadro 17 - Cifras agregadas de los proyectos declarados viables por los Gobiernos locales seleccionados, periodo 2013-2015	91
Cuadro 18 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Tamaño de Proyecto	93
Cuadro 19 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Situación del proyecto.....	93
Cuadro 20 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Unidad Sectorial	94
Cuadro 21 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Unidad Sectorial	181
Cuadro 22 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Unidad Sectorial	201
Cuadro 23 – Matriz de Recomendaciones	205

Glosario de nomenclaturas

ANA	Autoridad Nacional del Agua.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico.
CGR	Contraloría General de la República.
DGER	Dirección General de Electrificación Rural.
DGIP	Dirección General de Inversión Pública.
DGPI	Dirección General de Políticas de Inversiones.
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público.
DGSE	Dirección General de Seguimiento y Evaluación (del MIDIS).
DIGESA	Dirección General de Saneamiento Ambiental.
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público.
DNS	Dirección Nacional de Saneamiento.
ENAHQ	Encuesta Nacional de Hogares.
ENAPRES	Encuesta Nacional de Programas Estratégicos.
FITEL	Fondo de Inversiones para Telecomunicaciones.
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales.
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local.
GL	Gobierno Local.
GN	Gobierno Nacional.
GR	Gobierno Regional.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Información.
IVG	Inventarios Viales Georeferenciados.
JASS	Junta Administradoras de Servicio y Saneamiento.
MD	Municipalidad Distrital.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
MINEM	Ministerio de Energía y Minas.
MINSA	Ministerio de Salud.
MMM	Marco Macroeconómico Multianual.
MOP	Manual de Operaciones (del FONIE).
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
MVCS	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

OGPP	Oficina General de Planificación y Presupuesto.
OMA	Oficina de Medio Ambiente del MVCS.
OPI	Oficina De Programación e Inversiones.
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones.
PATS	Programa de Apoyo al Transporte Sub Nacional.
PEI	Plan Estratégico Institucional.
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual.
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura.
PIM	Presupuesto Institucional Modificado.
PIP	Proyecto de Inversión Pública.
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural.
PNS	Plan Nacional de Saneamiento.
PNSR	Plan Nacional de Saneamiento Rural.
PNSU	Plan Nacional de Saneamiento Urbano.
PVD	PROVIAS DESCENTRALIZADO.
PVN	PROVIAS Nacional.
SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.
SEDAPAL	Servicio de Agua y Alcantarillado de Lima.
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública.
SOSEM	Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo.
STG	Secretaría Técnica de Gestión.
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones.
UE	Unidad Ejecutora.
UF	Unidad Formuladora.
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

Resumen Ejecutivo

El presente estudio tiene como objetivo identificar y analizar las dificultades administrativas, políticas, técnicas e institucionales en el proceso de implementación de los proyectos de inversión pública del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) en el periodo 2013- 2015. Para este fin en los términos de referencia se definen los siguientes objetivos específicos:

- Examinar como estudios de caso de éxito a dos distritos seleccionados por su participación y grado de implementación.
- Identificar, caracterizar y analizar el proceso de gestión e implementación de los proyectos de inversión en una muestra de proyectos en el ámbito FONIE 2013-2015.
- Identificar y analizar la relación de los factores y condiciones técnicas de los estudios con la eficiencia en el proceso de gestión de los proyectos de inversión pública, considerando la etapa de pre inversión, inversión y post inversión.
- Identificar las condiciones y factores administrativos e institucionales que se presentan durante todo el proceso de gestión de los proyectos de inversión y su relación con la eficiencia en la gestión.
- Analizar y relacionar la influencia de la participación ciudadana y los factores políticos como un factor importante en el proceso de gestión de la inversión pública.
- Identificar las capacidades de las empresas formuladoras, ejecutoras de los proyectos de inversión y analizar su relación con la eficiencia en la gestión de los proyectos de inversión.

Metodología empleada.

El presente estudio es de carácter cualitativo, en tal sentido la metodología empleada se alineó con dicha característica. Para efectos del presente estudio se tuvo como materia de análisis una muestra aleatoria estratificada por tipo de proyecto, constituida de 38 proyectos inversión pública financiados por FONIE, que fueron seleccionados aleatoriamente por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Estos 38 proyectos fueron analizados mediante información secundaria y primaria. La información secundaria estuvo conformada por los expedientes del proceso de requerimiento de financiamiento a FONIE, de cada uno de dichos proyectos y que fueron facilitados por dicho fondo; además se usó otra información como la que existe en el Banco de Proyectos del SNIP, la plataforma INFOBRAS de la Contraloría General de la República o la información del SEACE del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. La información primaria utilizada está conformada por lo recopilado mediante

entrevistas en profundidad a funcionarios de los gobiernos locales; a funcionarios de las unidades sectoriales de los ministerios involucrados, a representantes de las empresas contratistas de obra que realizaron las obras de los proyectos y a representantes de la población beneficiaria. Además se levantó información mediante una encuesta a los alcaldes o gerentes generales de los distritos cuyos proyectos conforman la muestra.

Resultados.

Los resultados del estudio se pueden distribuir de acuerdo a las áreas de análisis que se definieron con los funcionarios de FONIE. De esta forma, los resultados encontrados fueron los siguientes.

Proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión

- La mayor parte de los proyectos que conforman la muestra pertenecen al sector saneamiento (76% en monto y 92% en número de proyectos); luego electrificación rural (3% en monto y 4% en número de proyectos); sigue telecomunicaciones (21% en monto y 4% en número de proyectos) y al final está infraestructura de transporte rural (1% en monto y 1% en número de proyectos). Esto coincide con el rol más proactivo que desarrolló el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para el desarrollo de proyectos financiados por FONIE. Se puede inferir que las unidades sectoriales tienen un rol muy importante para que la oportunidad que ofrece FONIE a los gobiernos locales se pueda concretar en proyectos adecuadamente ejecutados.
- La preparación de la cartera de proyectos de los Gobiernos locales sigue el mecanismo legal de Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo; sin embargo, no se aprecia una visión territorial de desarrollo, pues sus proyectos son atomizados (78% de los proyectos presentados a FONIE son de menos de S/.3 millones). Esta conformación de cartera de proyectos se debe a que no se sigue una lógica estratégica territorial, sino de ajuste a la disponibilidad presupuestal.
- Los resultados de la distribución de los proyectos a nivel sectorial permiten deducir que no se está consiguiendo intervenciones de carácter multisectorial, con enfoque territorial y con una escala que ayude a mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos y a maximizar los impactos.
- Los Gobiernos locales tienen conocimiento básico de FONIE y sus procesos, lo que no les permite acceder a oportunidades como financiar sus estudios de preinversión y expediente técnico.

- Los estudios de preinversión o expedientes técnicos de los proyectos que los Gobiernos Locales presentan para financiamiento de FONIE suelen ser observados por la unidad sectorial en razón de deficiencias como no acreditar disponibilidad de agua, derecho de uso sobre terrenos, estudios básicos adecuados, entre otros. El promedio de los proyectos que constituyen la muestra del presente estudio presenta hasta 3 modificaciones registradas mediante el Formato SNIP 16 y por lo menos el 70% de estos proyectos ha tenido modificaciones en su diseño (debido a modificaciones en las metas de conexiones por ejemplo). Asimismo, en varios casos los Gobiernos locales presentan proyectos a las unidades sectoriales, sabiendo que no cumplen con los requerimientos establecidos por el sector. La razón de esta situación es que los Gobiernos Locales no cuentan con las capacidades para formular y evaluar adecuadamente los proyectos.
- Los Gobiernos Locales indican que sus dificultades para atender las observaciones de las unidades sectoriales se originan en: la dificultad en obtener licencias y certificaciones que se exigen para los proyectos; en la falta de homologación de criterios de evaluación entre unidades sectoriales y gobiernos locales y en la dificultad de volver a contar con los servicios del consultor que elaboró el estudio de preinversión o el expediente técnico. La primera razón - dificultad en obtener licencias y certificaciones- puede constituirse en un cuello de botella para la formulación de un proyecto debido a la reducida oferta para la entrega de dichos documentos.
- Las unidades sectoriales no han establecido un proceso específico de evaluación para los proyectos que los Gobiernos locales presentan a FONIE. Los proyectos presentados a FONIE no son priorizados respecto a los trabajos de evaluación que las unidades sectoriales realizan para sus propios proyectos, particularmente en periodos estacionales como los que corresponden a la formulación de sus presupuestos para el año siguiente. Esta situación se constituye en el principal cuello de botella para el proceso de conformidad de los proyectos presentados a FONIE.
- En la revisión de los proyectos por FONIE, de los proyectos que cuentan con la conformidad de las unidades sectoriales, se detecta observaciones (por duplicidad principalmente) que deberían haber sido observadas por las unidades sectoriales. La subsanación de estas observaciones por los Gobiernos Locales hace que esta evaluación tome un tiempo aproximado de 140 días, lo que constituye un periodo de evaluación propio sólo de los procesos de FONIE.
- La transferencia de recursos del FONIE hacia las unidades ejecutoras, por parte del MEF, toma aproximadamente 58 días, debido principalmente a la necesidad de la emisión de

dos Decretos Supremos y que para el segundo Decreto Supremo se necesita la suscripción de un convenio entre el ministerio que corresponde y el Gobierno Local. Éste es otro proceso propio sólo del FONIE (otros fondos no necesitan de este procedimiento).

- Los dos últimos acápite permiten decir que existen procesos en el FONIE, que por el tiempo que toman principalmente, constituyen costos de transacción más elevados que los que existen en otras fuentes de financiamiento (que no tienen dichos procesos).

Procesos de implementación de proyectos de inversión pública financiados por FONIE.

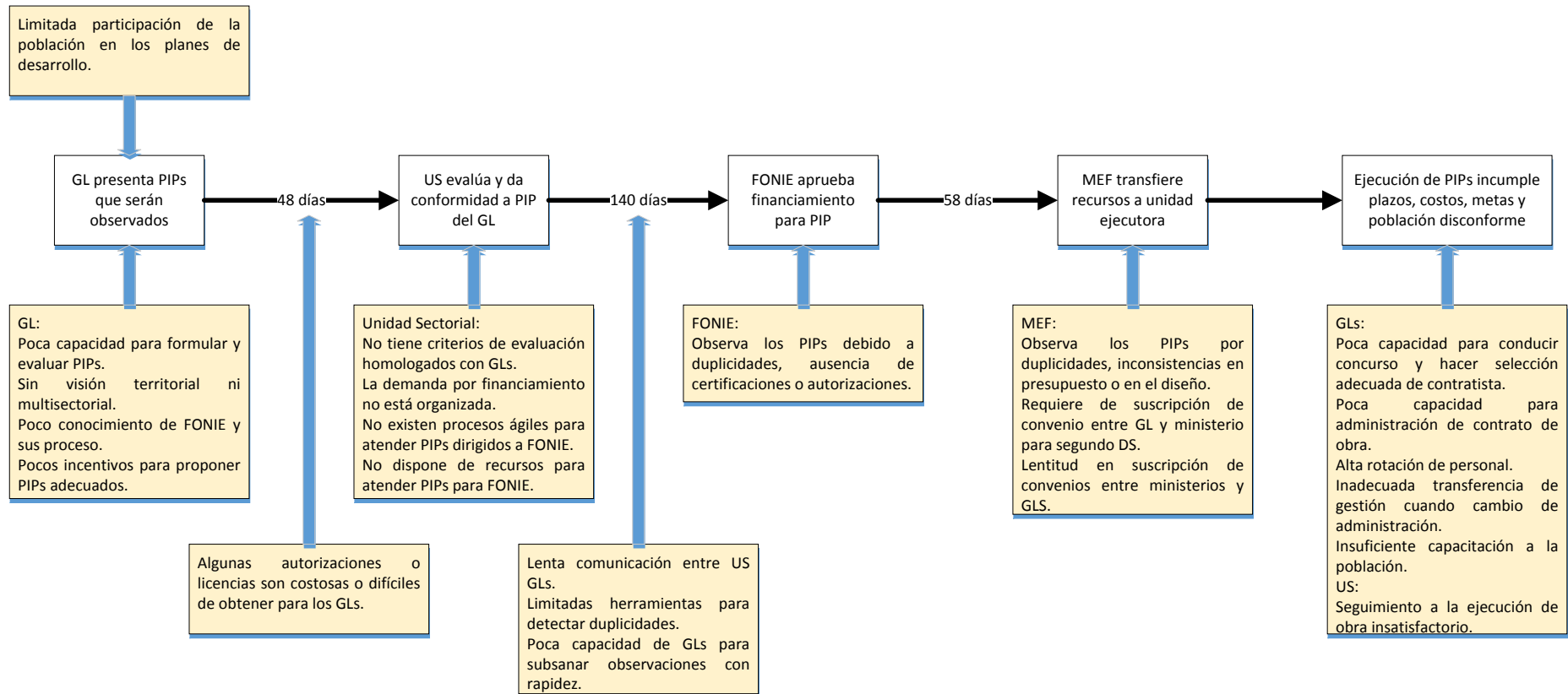
- Los Gobiernos locales reconocen que los estudios de preinversión y los expedientes técnicos de sus proyectos no se corresponden con la realidad de la zona en la que se va a intervenir (número de viviendas, disponibilidad de agua, características topográficas, geológicas, diseño técnico, costos, entre otros). Esto genera problemas en la fase de ejecución del proyecto.
- Los gobiernos locales indican que en el proceso de selección del contratista se adjudica a empresas que no cumplen con las metas y los plazos y que elevan los costos. La razón está en las limitadas capacidades de los Gobiernos Locales para llevar a cabo un adecuado proceso de selección, pues los recursos para cubrir todos los costos del proyecto son provistos por FONIE.
- En la ejecución de los proyectos se suelen presentar problemas en el cumplimiento de metas, plazos, calidad y costos (67% de las municipalidades encuestadas considera que el 25% o más de los proyectos no se culminan adecuadamente). Esta situación dificulta luego la liquidación de la obra y su recepción por el Gobierno Local. El origen de los problemas en la ejecución radica en que los expedientes técnicos no son adecuados, en el proceso de selección se escogen contratistas que no son idóneos y a la limitada capacidad de la unidad ejecutora del Gobierno Local para administrar el contrato de obra y de esa manera hacer cumplir el contrato.
- Los registros encontrados en la plataforma INFOBRAS evidencian que el seguimiento a la ejecución de los proyectos es bastante limitado, pues usualmente dicho registro está desactualizado. Esta situación menoscaba la posibilidad de realizar acciones correctivas en la ejecución de las obras.
- Los procesos antes mencionados tienen como resultado proyectos respecto de los cuales los representantes de las comunidades en su mayoría manifiestan que las obras presentan deficiencias y que no se brinda la suficiente capacitación a los beneficiarios.

Factores internos de las unidades sectoriales y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.

- Los Gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar adecuada formulación de estudios de preinversión o una rigurosa evaluación de los proyectos. Esto se aprecia en la disponibilidad de recursos humanos – casi en dos tercios de las municipalidades encuestadas la formulación está a cargo de una sola persona y que además tiene alta rotación, lo que dificulta el aprendizaje- y en el insuficiente presupuesto asignado a la formulación de proyectos y a la preparación de expedientes técnicos.
- La población participa en el ciclo del proyecto, principalmente aportando su mano de obra, una de las razones principales es que consideran que el proyecto está en la obligación de ofrecerles puestos de trabajo. En otras ocasiones se debe a que la población desea ayudar en la concreción del proyecto.
- Los representantes de las comunidades manifiestan que no reciben capacitación adecuada para el uso de las facilidades habilitadas y además indican muchas veces que los proyectos no les son satisfactorios (malos olores, aniegos, formación de lagunas de aguas negras, etc.).
- En los gobiernos locales que recibieron financiamiento de FONIE el cambio en la administración de la gestión municipal afecta la ejecución del proyecto, debido a la rotación –muchas veces completa- del personal y a que la administración saliente no entrega a la administración entrante, información del estado de la ejecución del proyecto.
- Las unidades sectoriales señalan que no cuentan con los recursos necesarios para atender la revisión y conformidad de los proyectos que se presentan a FONIE.
- El acercamiento entre funcionarios del FONIE y de la unidad sectorial Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del MVCS, debido a relaciones profesionales previas a FONIE, permitió mayor fluidez en las coordinaciones con el PNSU, lo que se refleja en la importante proporción de proyectos del sector saneamiento.
- Algunos proyectos financiados por FONIE han tenido mejor desarrollo que otros debido a factores no institucionales, tales como actitudes individuales de alcaldes en su gestión, que demostraron mayor dinamismo para obtener financiamiento y asistencia técnica para la gestión de los proyectos.

Los hallazgos presentados hasta acá, referidos a los procesos de implementación de los proyectos financiados por FONIE, se presentan a continuación de manera gráfica.

Procesos de implementación de los proyectos financiados por FONIE.



Elaboración propia.

A manera de apretado resumen, se puede indicar que FONIE, reconociendo las limitaciones de los Gobiernos Locales para formular y evaluar adecuadamente proyectos, ha propuesto un proceso de revisión de dichos proyectos por las unidades sectoriales. Sin embargo esta revisión no es satisfactoria porque tanto FONIE como el MEF encuentran observaciones en los proyectos que cuentan con la conformidad de las unidades sectoriales. Además los proyectos no son ejecutados adecuadamente y los beneficiarios no están satisfechos con los resultados de los proyectos. Es decir, se tienen procesos que generan costos de transacción, que finalmente no alcanzan a brindar el servicio esperado a la población.

En este escenario, se plantea el siguiente razonamiento.

- Una alternativa es lograr que las unidades sectoriales mejoren su desempeño en la revisión y conformidad de los proyectos que presentan los Gobiernos Locales, así como en el seguimiento de la ejecución de dichos proyectos. Para ello sería necesario mejorar la coordinación a la que aluden Lechner y Licha y Molina. Sin embargo, para lograr esta mejor coordinación habrá que superar las diferencias de intereses y posibles conflictos que Licha y Molina reconocen existen entre las agencias de gobierno y que la teoría de agencia también identifica. En este orden de ideas, se deberá recurrir a incentivos (que la teoría de agencia también identifica según indica Ortégón) y existen diferentes tipos de incentivos, con diferente grado de efectividad. Lo que se puede esperar en esta alternativa de mejorar la coordinación con las unidades sectoriales es que los incentivos sean caros o complejos de implementar, especialmente cuando no existe una cultura de coordinación; el desarrollo de mecanismos de coordinación podría tomar tiempo en madurar, lo que significaría un costo en términos del tiempo que debe esperar la población a la que se busca atender. Se tendría que mejorar la capacidad de coordinación de FONIE.
- Otra posibilidad, por lo menos para el mediano plazo, es que FONIE asuma la responsabilidad de proveer capacidades de formulación, evaluación y ejecución de proyectos para los Gobiernos Locales. Esta alternativa permitiría reducir los plazos de revisión de los proyectos que se presentan a FONIE (por lo menos en lo que se refiere a las revisiones de las unidades sectoriales y la del propio FONIE) y podría mejorar la ejecución y el respectivo seguimiento de los proyectos. El costo de esta alternativa sería que FONIE tendría que ser reforzado en recursos para poder proveer las precitadas capacidades de formulación, evaluación y ejecución de los proyectos.

Por las razones antes expuestas, se sugiere que se evalúe la posibilidad de que FONIE asuma la responsabilidad de proveer capacidades de formulación, evaluación y ejecución para los proyectos de los Gobiernos Locales, como la forma más efectiva de cerrar brechas de servicios básicos y de reducir los costos de transacción asociados a este objetivo.

Conclusiones.

Los resultados encontrados producto del análisis de la información primaria y secundaria, permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- ✓ El financiamiento ofrecido por FONIE a los gobiernos locales es apreciado por estos últimos, sin embargo no ha sido suficiente para que se generen proyectos o expedientes técnicos de calidad, tampoco las unidades sectoriales han logrado asegurar la calidad de los proyectos.
- ✓ Los proyectos de inversión pública que han sido financiados por FONIE muestran una conformación que no refleja intervenciones simultáneas y territoriales de los 4 sectores involucrados (saneamiento, transportes, telecomunicaciones y electrificación rural), que permitan maximizar la eficiencia de la ejecución de los proyectos y sus impactos.
- ✓ Las limitadas capacidades de los gobiernos locales para formular, evaluar y ejecutar proyectos de inversión pública, así como para generar portafolios de proyectos territoriales articulados intersectorialmente, afectan de manera negativa la posibilidad de que los proyectos financiados por FONIE alcancen sus objetivos en términos de cobertura, calidad, costos y plazos.
- ✓ Las unidades sectoriales no han alcanzado a realizar una revisión y conformidad de los proyectos de los Gobiernos Locales que permita esperar que se cuente con estudios (expediente técnicos) adecuados para su ejecución. Esto también afecta el proceso de solicitud de financiamiento a FONIE porque luego este fondo detecta observaciones a los proyectos, generándose costos de transacción.
- ✓ El proceso de transferencia de recursos del FONIE a las unidades ejecutoras por parte del MEF podría hacerse más corto si se consigue un procedimiento que no haga necesario la emisión de dos Decretos Supremos.
- ✓ Las dos conclusiones previas permiten inferir que existen posibilidades de mejorar los procesos de FONIE y reducir sus costos de transacción.
- ✓ La deficiente calidad de los expedientes técnicos de los proyectos (no indica en forma confiable el número de viviendas, disponibilidad de agua, características topográficas, geológicas, costos, entre otros), así como el inadecuado desempeño de las empresas

contratistas, genera ejecución de proyectos con irregularidades en plazos y costos y deficiencias en calidad y cobertura.

- ✓ Las limitaciones al seguimiento de la ejecución de los proyectos por parte de las unidades sectoriales y en consecuencia de FONIE, hacen difícil tener la oportunidad de alertar la necesidad de acciones correctivas para que los proyectos alcancen sus objetivos e impactos.
- ✓ La población participa en los proyectos, pero sin incidencia efectiva en sus resultados, mostrando luego insatisfacción con las obras realizadas o el servicio proporcionado (malos olores, aniegos, formación de lagunas de aguas negras, etc.).
- ✓ En este escenario, ha habido casos en los que la acción particular de algunos alcaldes o la acción proactiva de una empresa contratista ha permitido que algunos proyectos sean culminados razonablemente bien. Sin embargo se tratan de casos singulares que logran superar un sistema que estructuralmente tiene debilidades.
- ✓ La situación descrita en los acápites precedentes hacen que la consecución de los objetivos que financia FONIE esté sujeto a alto riesgo de no lograrse.
- ✓ El mejoramiento de la situación descrita podría realizarse mediante el fortalecimiento de las acciones de coordinación intersectorial que le corresponden a FONIE y el mejoramiento de los mecanismos para que las entidades involucradas mejoren su desempeño en los procesos de FONIE. Esta opción tendría como principal dificultad la estructura sectorial del Estado, en el cual no existe una tradición de coordinación intersectorial.
- ✓ Alternativamente otra opción que se podría evaluar es que FONIE asuma algunas funciones adicionales, que permitan mejorar las posibilidades de que el proceso de identificación, formulación, evaluación y ejecución de proyectos se realice con mayor eficiencia y alcanzando el objetivo de brindar los servicios básicos a la población.

Recomendaciones.

- ❖ FONIE debe intensificar la difusión de sus objetivos y procesos entre los Gobiernos locales y también a nivel de la población beneficiaria.
- ❖ FONIE debe revisar sus procesos y desarrollar propuestas para que sea más ágil. Particular atención merece el proceso de transferencia de recursos del FONIE hacia los Gobiernos Locales.
- ❖ FONIE debe mejorar su sistema de seguimiento, realizando de ser necesario esfuerzos explícitos propios, para tener certeza del cumplimiento de las metas de los proyectos que financia.

- ❖ Promover que el SNIP mejore sus herramientas, tales como la verificación de duplicidad en las intervenciones de los proyectos, homologación de criterios de evaluación y ampliación de servicios necesarios para el cumplimiento de requerimientos por la normatividad sectorial de los proyectos.
- ❖ En el ordenamiento actual del FONIE, se debe lograr que las unidades sectoriales asuman con mayor seriedad su compromiso de verificar la calidad de los proyectos y hacer seguimiento a su ejecución.
- ❖ Es muy importante que se evalúe la posibilidad de dotar a FONIE de las capacidades para asumir funciones adicionales que mejoren las posibilidades de que los proyectos que financia alcancen sus objetivos, estas funciones podrían ser:
 - Proveer capacidades a los gobiernos locales para que puedan proponer carteras de proyectos con enfoque territorial, multisectorial y con visión intertemporal.
 - Proveer capacidades y/o acompañamiento directo a los Gobiernos locales durante todo el ciclo de proyectos: formulación, evaluación y ejecución, para asegurar la calidad de los proyectos.
 - Liderar y hacer efectivos los mecanismos de participación de la población beneficiaria, sentando bases para una institucionalidad social para futuros proyectos.

Matriz de Recomendaciones

Objetivos / Temas del estudio	Problema Identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
Conocimiento del FONIE por parte de los GLs.	Los GLs no aprovechan financiamiento de FONIE: preinversión, expedientes técnicos y proyectos adicionales a saneamiento.	Hace falta difundir las oportunidades que ofrece FONIE y los procesos para alcanzarlas.	Intensificar la difusión de los objetivos de FONIE y de sus procesos.	FONIE.
Proceso de transferencia de recursos de FONIE a unidades ejecutoras.	El tiempo que toma la transferencia de recursos del FONIE a los GLs puede ser acortado.	La transferencia de recursos de FONIE podría realizarse mediante un solo decreto supremo en lugar de dos.	Evaluar la posibilidad de implementar un proceso que permita transferir los recursos de FONIE a los GLs mediante un solo decreto supremo.	FONIE.
Seguimiento de la ejecución de los proyectos.	El seguimiento a la ejecución de los proyectos no asegura la posibilidad de acciones correctivas.	US indican tener limitaciones de recursos para el seguimiento a la ejecución de los proyectos.	Mejorar el seguimiento de la ejecución de los proyectos, de manera independiente a las US.	FONIE.
Conformidad de las US a los proyectos que presentan los GLs.	Observaciones que las US suelen formular a los proyectos de los GLs.	Las observaciones se originan en la falta de homologación de criterios entre las US y los GLs y en la poca oferta de servicios de certificación y de autorizaciones para los proyectos.	Promover en el SNIP la homologación de criterios entre US y GLs para la formulación de proyectos y mejorar la oferta de servicios de certificación y autorizaciones para los proyectos.	FONIE, DGIP del MEF, US (Unidades Sectoriales).
Revisión del FONIE a los proyectos que presentan las US.	FONIE y el MEF observan los proyectos presentados por las US debido a duplicidad de intervenciones.	Las facilidades para la detección de duplicidad de intervenciones son insuficientes.	Promover el desarrollo de un sistema más eficaz para la detección de duplicidades y el cumplimiento de la programación de inversiones.	FONIE, DGIP del MEF, US, GRs, GLs.

Desempeño de las US en el cumplimiento de sus funciones en los procesos de FONIE.	Los proyectos que tiene conformidad de las US son observados por FONIE o el MEF. Los proyectos no tienen acciones correctivas de las US en su ejecución.	Las US deben mejorar su desempeño al dar conformidad a los proyectos y en el seguimiento de su ejecución.	Coordinar con las US medidas para mejorar su desempeño en la revisión y seguimiento de ejecución de los proyectos que presentan los GLs.	FONIE, US.
Participación de la población en la canalización de los proyectos a FONIE.	Población manifiesta participación insatisfactoria en la identificación, diseño y ejecución de los proyectos.	Los procesos formales existentes – plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo, etc.- no asegura recoger la opinión de la población.	Evaluar la posibilidad de que FONIE Implemente mecanismos que generen la participación de la población en la identificación, diseño y ejecución de los proyectos.	FONIE.
Formulación de proyectos de los sectores involucrados con enfoque territorial.	No se han recibido proyectos simultáneos en los sectores que promueve FONIE y no se observa enfoque territorial.	Los GLs evidencian capacidades limitadas para proponer carteras de proyectos multisectoriales con enfoque territorial.	FONIE debe evaluar la posibilidad de proveer a los GLs la capacidad de proponer proyectos multisectoriales con enfoque territorial.	FONIE.
Formulación, evaluación y ejecución de los proyectos presentados a FONIE.	Se encuentra evidencia de deficiencias en la formulación, evaluación y ejecución de proyectos financiados por FONIE.	Los GLs evidencian capacidades limitadas para formular, evaluar y ejecutar proyectos.	FONIE debe evaluar la posibilidad de proveer a los GLs la capacidad de formular, evaluar y ejecutar proyectos.	FONIE.

Introducción.

El Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), fue creado mediante el Artículo 23º de la Ley Nº 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013¹, con el objetivo de cerrar brechas de cobertura y calidad de servicios básicos, con la finalidad de generar impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales. De acuerdo a la precitada norma, el FONIE financia la elaboración de estudios de pre inversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento, a cargo de los Gobiernos Regionales, Locales, el propio Sector o las empresas privadas; para ampliar o consolidar la prestación de servicios de agua y saneamiento, caminos vecinales, electrificación y telecomunicaciones. Esta intervención se enfoca en los distritos que se encuentran ubicados en los quintiles I y II de pobreza y que además se encuentren en proceso de desarrollo e inclusión social, así como en la zona del VRAEM, Alto Huallaga, zonas de frontera y zonas de influencia de éstos.

En el marco del Subcomponente No. 3.2 “Evaluaciones de la política social y los programas sociales del MIDIS” del Contrato de Préstamo N° 8222-PE se considera la actividad 3.2.1.12 “Estudio sobre el proceso de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales” para la contratación de un panel de consultores con la finalidad de identificar y analizar las dificultades en el proceso de implementación de los proyectos financiados por el FONIE.

El objetivo del presente estudio es Identificar y analizar las dificultades administrativas, políticas, técnicas e institucionales en el proceso de implementación de los proyectos de inversión pública e intervenciones de operación y mantenimiento del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales en el periodo 2013- 2015 y emitir recomendaciones orientados a mejorar la intervención del FONIE.

Para el desarrollo del precitado objetivo se revisaron fuentes documentarias como las normas del FONIE y estadísticas de la gestión de este fondo; asimismo, se revisaron documentos conceptuales relacionados con la gestión de proyectos, la participación ciudadana y las relaciones que se pueden dar entre varios actores involucrados hacia un mismo objetivo. Se hizo luego levantamiento de información primaria, a partir de la cual y con el soporte conceptual

¹ Ley Nº 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013.

desarrollado, se abordaron los objetivos específicos acordados en la consultoría; para finalmente proponer conclusiones y recomendaciones.

El presente documento comprende inicialmente un capítulo de antecedentes en que se hace una descripción breve del FONIE y de sus procesos. En el siguiente capítulo se hace una revisión de los conceptos que ayudarán a entender las conductas adoptadas por los actores del FONIE y los resultados de sus intervenciones. Seguidamente, en el capítulo 3 se presenta la metodología utilizada en el estudio, para la recolección de data y su análisis para obtener información. El capítulo 4 comienza con una revisión de los procesos, los actores y las funciones que les toca a cada uno, para solicitar financiamiento al fondo (el FONIE); asimismo, se presenta los principales indicadores de los resultados del FONIE hasta fines de 2015 y las características principales de los gobiernos locales a los cuales pertenecen los proyectos que constituyen la muestra sobre la que se realizó el estudio. En el mismo capítulo 4 se presentan los resultados encontrados y se contrastan con las ideas de la revisión conceptual. En el capítulo 6 se resumen y articulan las conclusiones de cada uno de los objetivos específicos. Finalmente en el capítulo 7 se proponen conclusiones y recomendaciones.

1. Antecedentes.

Este capítulo va a tratar sobre los antecedentes del FONIE, sus objetivos y una descripción de su organización y funcionamiento, desde la perspectiva de su normatividad.

1.1. La propuesta del FONIE.

En esta sección se describe, en términos generales, la organización del FONIE, con la finalidad de tener una primera aproximación a los objetivos y al funcionamiento del FONIE y los factores que inciden en su desempeño. Para entender los objetivos del FONIE es oportuno citar el documento “Desarrollo e Inclusión Social Territorial a partir de la Inversión Pública” (Von Hesse, Milton, 2012), que el MIDIS encarga realizar con el objetivo de diseñar una estrategia efectiva de desarrollo e inclusión social. En este documento se proponen lineamientos que establecen los fundamentos de una estrategia de desarrollo e inclusión social de la cual es parte importante el FONIE. Se señala en dicho documento² que en el Perú aún existen brechas importantes de servicios básicos y que la provisión de un “combo” integral de estos servicios tiene mayor impacto en la reducción de la pobreza, que proporcionar de manera separada y desarticulada cada uno de dichos servicios; al respecto, Von Hesse³ señala:

“En el caso específico del Perú, (Escobal & Torero, 2004) cuantifican el impacto sobre los hogares rurales de tener acceso a infraestructura pública. De este modo, encuentran que las ganancias individuales y por complementariedades de acceder a la infraestructura pública hacen de la inversión en infraestructura una actividad socialmente rentable. En particular, encuentran que las complementariedades entre los distintos tipos de infraestructura son importantes para el nivel de ingreso de los hogares. Así por ejemplo, muestran que el impacto de tener electricidad y agua es mayor que el impacto de tener solo uno de los dos servicios. Asimismo, tener acceso a agua y teléfono, electricidad y teléfono, o agua, electricidad y teléfono, tiene un mayor impacto sobre el ingreso de los hogares que acceder a solo uno de estos servicios. Encuentran también que en la medida que la población rural accede a mayores servicios de infraestructura, el porcentaje de población pobre se va reduciendo paulatinamente. Así, concluyen que los efectos sobre los ingresos rurales son mayores cuando la intervención pública, para dotar al sector rural de infraestructura básica, es coordinada.

² Von Hesse, Milton. (2012). Lineamientos para una estrategia de desarrollo e inclusión social territorial a partir de la inversión pública. Lima.

³ Von Hesse, Milton. (2012). Lineamientos para una estrategia de desarrollo e inclusión social territorial a partir de la inversión pública. Lima.

*De este modo, estos trabajos muestran que los retornos marginales a la inversión pública, en términos de producción y alivio de la pobreza, son distintos de acuerdo a las especificidades regionales, siendo más altos en las zonas menos favorecidas. En ese sentido, la estrategia que se persigue es la de poder dotar a la población rural de un paquete coordinado de infraestructura básica que permita –siguiendo a Escobal y Torero- maximizar el impacto de la inversión pública a nivel territorial”.*⁴

Sobre la base del razonamiento previamente citado es que se construye la propuesta de intervención de FONIE, que comprende en principio el financiamiento de proyectos, de preferencia de manera simultánea para un mismo ámbito, de los siguientes servicios básicos.

- Agua potable y saneamiento.
- Electricidad.
- Telecomunicaciones.
- Caminos vecinales.

Al diseño de intervención multisectorial de FONIE se agregó además, una focalización específica que se define como “los distritos que se encuentran en los quintiles I y II de pobreza y que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de inclusión conforme a lo determinado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera, y en las zonas de influencia de estos”.⁵

1.2. Entidades involucradas en las intervenciones financiadas por el FONIE.

De acuerdo al Manual de Operaciones del FONIE⁶, los involucrados en las intervenciones que financia el fondo son las siguientes:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).- Este ministerio participa de manera importante en la gestión del fondo, a través de varias unidades:
 - Secretaría Técnica de Gestión (STG).- Es una unidad funcional y técnica del MIDIS encargada de dirigir y articular la participación efectiva de actores públicos y privados, para lograr la intervención preferentemente simultánea sobre infraestructura básica territorial.

⁴ Von Hesse, Milton. (2012). Lineamientos para una estrategia de desarrollo e inclusión social territorial a partir de la inversión pública. Lima.

⁵ Artículo 23º de la Ley Nº 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013.

⁶ Manual de Operaciones del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).

- Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSyE) del MIDIS.- Apoya en los procesos de seguimiento y evaluación de las intervenciones generadas en el marco del FONIE.
- Comité Directivo.- Desempeña la dirección estratégica del FONIE, se encuentra presidido por el Viceministro de Políticas y Evaluación Social (VMPES) del MIDIS y participan representantes del MIDIS, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y Ministerio de Energía y Minas (MINEM).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).- Se encarga de la emisión del decreto supremo que autoriza la transferencia de los recursos del FONIE a las unidades ejecutoras que llevarán a cabo los proyectos que financia el FONIE.
- Unidades Sectoriales.- Son las unidades designadas por el MVCS, MTC y MINEM responsables de recibir, verificar, evaluar y dar la conformidad técnica y económica a las propuestas de intervenciones presentadas por los Gobiernos Regionales (GR), Gobiernos Locales (GL) y las iniciativas privadas o asociaciones público – privadas presentadas por PROINVERSIÓN, así como de aquellas correspondientes a la propia Unidad Sectorial.
- Unidades a cargo de las Intervenciones.- Son las entidades que reciben los recursos del FONIE para la ejecución de intervenciones en los distritos focalizados. Estas entidades son: el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del MVCS, PROVIAS DESCENTRALIZADO del MTC, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) del MTC, la Dirección General de Electrificación Rural (DGER) del MINEM; PROINVERSIÓN - u otra entidad del Gobierno Nacional-, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y personas jurídicas privadas.

Como se puede apreciar, las unidades del MIDIS están relacionadas con funciones de dirección estratégica, articulación de actores y seguimiento y evaluación de las intervenciones y el MEF habilita la disponibilidad de los recursos presupuestales. Por otro lado, en unidades del MTC, MVCS y MINEM recaen las tareas de evaluar y dar conformidad técnica y económica a las iniciativas para el financiamiento de FONIE; mientras que las unidades sectoriales, los gobiernos regionales y gobiernos locales, asumen la ejecución de los proyectos.

1.3. Situación de los servicios básicos en el ámbito rural del Perú.

1.3.1. Situación de la red vial vecinal.

La red vial vecinal está a cargo de los gobierno local, quienes son responsables de la infraestructura y servicios de transporte de ámbito local (provincial, distrital y urbano). El transporte vial y en particular la red vecinal es un instrumento de política para mejorar la accesibilidad de poblaciones excluidas a servicios públicos básicos y para mejorar la eficiencia de la logística del transporte de carga, así como reducir los costos logísticos y mejorar la competitividad. En este sentido el estudio de preinversión **“Programa de Apoyo al Transporte Sub Nacional -PATS” PROG-023-2012-SNIP**, que fue declarado viable, tiene como objetivo solucionar el problema del “deficiente transporte vial vecinal para la integración de la población rural a servicios públicos y corredores logísticos en el ámbito del Programa”⁷.

El precitado estudio señala que los principales factores que explican este problema son los siguientes:

- Insuficiente e inadecuada infraestructura vial vecinal que limita la accesibilidad y conectividad de la red vial y ponen en riesgo el transporte de personas y mercancías.
- Deficiente gestión vial de los gobiernos locales.
- Deficiente servicios de transporte de carga en el ámbito vecinal de la red asociada a los corredores logísticos.

En dicho estudio se mencionan también que el sistema vial está concentrado en atender la demanda de servicios de transportes y necesidades de interconexión de las grandes ciudades del país y no llega a satisfacer los requerimientos de adecuadas condiciones que garanticen accesibilidad, transitabilidad, confiabilidad y seguridad a los centros poblados más pequeños, limitando de esa manera la inclusión social, la sostenibilidad en el crecimiento económico y la integración interna del país.

La longitud total de la Red Vial en sus tres categorías es de 151,564 Km y en el siguiente cuadro se presenta la situación en la que se encuentra.

⁷ Estudio de Factibilidad del Programa de Inversión Pública “Programa de Apoyo al Transporte Sub Nacional -PATS” PROG-023-2012-SNIP

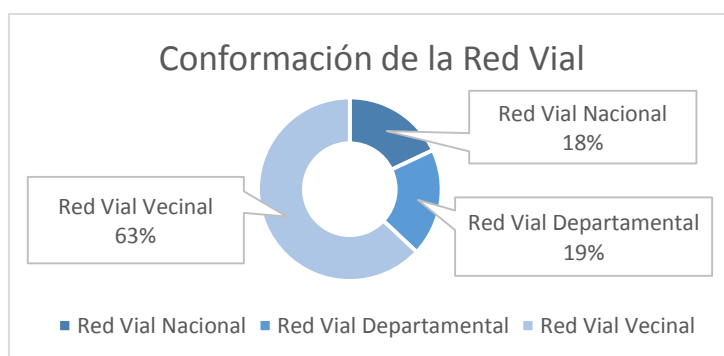
Cuadro 1 - Longitud de la Red Vial

Superficie de Rodadura	Longitud de			Total	
	Red Vial Nacional	Red Vial Departamental	Red Vial Vecinal	Km	%
Pavimentada	14,748	2,340	1,636	18,724	12%
No Pavimentada	9,846	21,895	94,403	126,144	83%
Proyectada	1,901	4,794	-	6,696	4%
Total (Km)	26,495	29,030	96,039	151,564	100%

Fuente: Anuario Estadístico 2012 del MTC y PVD – 172 IVGs Provinciales actualizados al 17.06.2013

En el cuadro previo se puede observar que 26,495 Km (18%) son carreteras nacionales y están bajo la competencia del MTC, 29,030 Km (19%) son carreteras departamentales que están a cargo de los gobiernos regionales y 96,039 Km (63%) son caminos vecinales que están bajo responsabilidad de los gobiernos locales.

Ilustración 1 - Conformación de la Red Vial



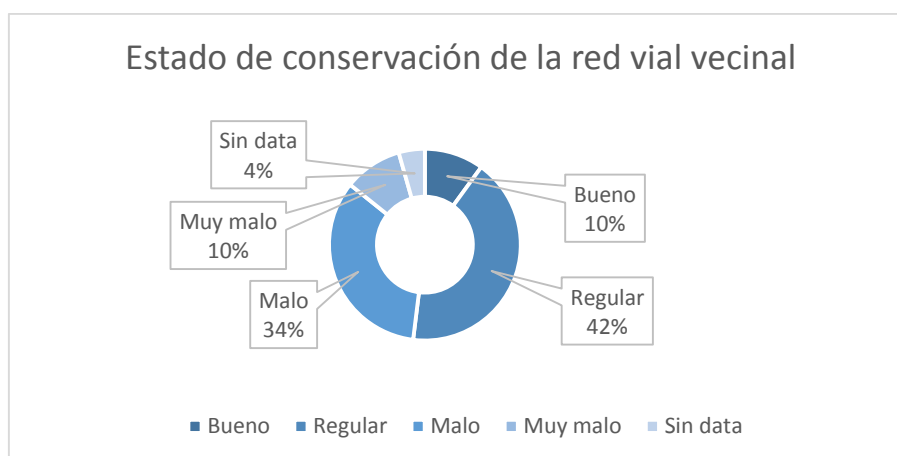
Fuente: PVD - 172 IVGs Provinciales actualizados al 17.06.2013.

La red vial nacional, que comprende los principales ejes viales longitudinales y transversales, actualmente presenta condiciones de asfaltado en buen estado (56% pavimentada), no así las carreteras departamentales y vecinales que, en gran porcentaje, están en condición de afirmadas o trochas en mal estado.

En relación a la Red Vial Vecinal, que está conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local y están bajo la responsabilidad, como ya se mencionó, de los gobiernos locales. De los 96,039 Km de extensión de la red vial vecinal, sólo el 1.7% está en condición de asfaltada, 21.3% se encuentra afirmada y el 77% sin afirmar o en condición de trocha. Por otro lado, del total de la red vial vecinal, sólo el 10% se encuentra en buen estado, el 42% en estado regular y el 44% en mal o muy mal estado de conservación. El mantenimiento es un tema crítico que llega a afectar la transitabilidad en especial en situaciones de topografía

accidentada y altas precipitaciones, como es el caso de las zonas rurales de la sierra y la costa y las lluvias en la selva.

Ilustración 2 - Estado de conservación de la red vial vecinal



Fuente: Anuario Estadístico 2012 del MTC y PVD – 172 IVGs Provinciales actualizados al 17.06.2013

En el siguiente cuadro se puede apreciar la conformación de la red vial vecinal por departamento.

Cuadro 2 - Red Vial Vecinal existente por tipo de superficie de rodadura y departamentos

Depratamento	Tipo de Superficie								Total Departamental	
	Asfaltado		Afirmado		Sin Afirmar		Trocha			
	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%
Amazonas	0	-	998	57.22	537	30.79	209	11.99	1,744	1.82
Ancash	83	1.23	1,015	15.12	1,389	20.69	4,229	62.97	6,716	6.99
Apurimac	5	0.12	804	17.22	1,473	31.54	2,387	51.11	4,671	4.86
Arequipa	224	3.93	702	12.33	291	5.12	4,477	78.63	5,694	5.93
Ayacucho	33	0.41	1,652	20.68	2,520	31.53	3,787	47.38	7,991	8.32
Cajamarca	16	0.20	2,736	33.51	1,357	16.62	4,054	49.67	8,163	8.50
Cusco	47	0.54	2,129	24.41	1,521	17.45	5,021	57.60	8,718	9.08
Huancavelica	0	-	753	15.47	1,616	33.21	2,498	51.32	4,866	5.07
Huanuco	4	0.11	1,069	28.97	921	24.96	1,696	45.96	3,690	3.84
Ica	80	4.01	130	6.52	94	4.69	1,697	84.78	2,002	2.08
Junin	232	3.18	2,199	30.20	2,650	36.39	2,202	30.23	7,282	7.58
La Libertad	164	3.66	621	13.82	730	16.24	2,979	66.29	4,494	4.68
Lambayeque	28	1.34	339	16.45	601	29.16	1,093	53.06	2,060	2.14
Lima	181	4.26	511	12.05	1,376	32.44	2,173	51.25	4,241	4.42
Loreto	19	4.37	50	11.51	47	10.78	320	73.34	437	0.45
Madre de Dios	5	0.36	436	30.82	689	48.65	286	20.17	1,416	1.47
Moquegua	98	7.97	314	25.47	131	10.64	689	55.92	1,232	1.28
Pasco	0	-	602	28.37	1,018	47.98	502	23.64	2,122	2.21
Piura	186	3.91	513	10.82	1,296	27.30	2,752	57.98	4,746	4.94
Puno	46	0.65	894	12.44	2,294	31.92	3,951	54.99	7,185	7.48
San Martin	15	0.45	1,618	49.32	496	15.14	1,142	34.82	3,279	3.41
Tacna	152	10.93	303	21.85	277	19.97	655	47.24	1,386	1.44
Tumbes	9	1.76	48	9.10	162	30.56	310	58.57	530	0.55
Ucayali	10	0.75	17	1.22	522	38.03	823	60.00	1,372	1.43
Total	1,636	1.70	20,453	21.30	24,008	25.00	49,933	51.99	96,039	100.00

Fuente: PVD - 172 IVGs Provinciales actualizados al 17.06.2013.

El departamento con mayor proporción de caminos sin afirmar del total regional es Madre de Dios. Los caminos sin afirmar representan el 48.65% de caminos a nivel departamental, lo que equivale a 689 km. Después se ubican Pasco con 47.98%, Ucayali con 38.03%, Junín con 36.39% y Huancavelica con 33.21%.

Por otro lado, la región con mayor proporción de caminos de trocha del total regional es Ica. La trocha representa el 84.78% de caminos a nivel departamental, lo que equivale a 1,697 km. Después se ubican Arequipa con 78.63%, Loreto con 73.34%, La Libertad con 66.29%, Ancash con 62.97%. Cabe destacar también que las regiones con mayores extensiones viales son Cusco, Cajamarca, Ayacucho, Junín y Puno, en conjunto representan el 41% de todas las vías vecinales existentes, las cuales equivalen a 39,340 km un total de 96,039 km.

De acuerdo al estudio de factibilidad del **“Programa de Apoyo al Transporte Sub Nacional - PATS” PROG-023-2012-SNIP**, la deficiente e inadecuada infraestructura de los caminos vecinales, presentada anteriormente, se resume en las limitadas inversiones en mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de las vías vecinales y en la insuficiente capacidad de gestión vial.

1.3.2 Agua y saneamiento rural.

El ámbito rural y las pequeñas localidades el servicio de agua y saneamiento presenta el mayor déficit tanto en cobertura como en calidad de los servicios.

Cuadro 3 - Cobertura de Agua y Saneamiento Rural

Variable	ENAPRES 2011	ENAPRES 2012	ENAPRES 2013	ENAPRES 2014
Agua				
Agua por red publica/1	36.9	41.3	63.3	67.3
Agua Potable Rural /1	n.d.	n.d.	1.4	1.4
Saneamiento				
Saneamiento Rural /2	17.4	18.2	19.5	19.1

/1 Incluye abastecimiento de agua por red pública dentro y fuera de la vivienda, y pilón de uso público.

/2 Incluye disponibilidad de servicio higiénico por red pública de desagüe dentro y fuera de la vivienda.

Fuente: INEI – ENAPRES 2011, 2012, 2013, 2014

En el cuadro precedente se observa que el indicador de acceso en ámbitos rurales a agua por red pública al 2014 está en 67.3%, pero lo que más llama la atención es que el nivel de abastecimiento de agua potable es apenas de 1.4%. Asimismo, el servicio de saneamiento está al 19.1%. Estos dos últimos indicadores mantienen un nivel relativamente constante de déficit desde el 2011.

Calidad de los servicios de agua y saneamiento

En lo que se refiere a la calidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, los centros poblados con mayor cantidad de personas tienden a tener un menor nivel de horas de agua al día que uno con menor cantidad de personas.

Cuadro 4 - Horas promedio al día con servicio de agua potable, según dominio geográfico

	Sequía	Lluvia
Total	15.6	18.6
Costa Norte	4.4	4.3
Costa Centro	14.3	20.4
Costa Sur	13.5	13.5
Sierra Norte	20.9	23.9
Sierra Centro	16.0	20.1
Sierra Sur	12.0	12.1
Selva Norte	14.7	21.4
Selva Centro	17.3	21.3
Selva Sur	19.2	24.0

Fuente: Encuesta de Localidades DNS-IEP, 2011, en Anexo 2 del “Programa presupuestal N°0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural”, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016.

Se observa que en ningún caso el abastecimiento de agua cubre las 24 horas del día, a excepción de la selva sur en períodos de lluvia. También se observa que en 6 de las zonas en que se ha dividido el país, el abastecimiento de agua es menor a 16 horas al día.

Por otro lado, en términos de volumen, se identifica que para que un sistema de agua cubra la cantidad adecuada, debe circular como mínimo 20 litros día/persona, es decir unos 100 litros por vivienda. Lo más común en las zonas rurales del país es encontrar sistemas que producen, a lo más, 37 litros diarios por vivienda; es decir, no estaríamos logrando cubrir los requerimientos mínimos necesarios. (Oblitas, 2010)⁸

Sobre el tratamiento de las aguas residuales, no se cuenta con información de la proporción de las aguas residuales recolectadas que reciben un tratamiento efectivo antes de ser volcadas a un cuerpo receptor.

El estado de la infraestructura

Una de las principales limitantes al acceso de los hogares rurales a los servicios de agua y saneamiento es la existencia de infraestructura inadecuada, obsoleta o deteriorada. En el

⁸ “Servicio de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito”, Lidia Oblitas de Ruiz, 2010.

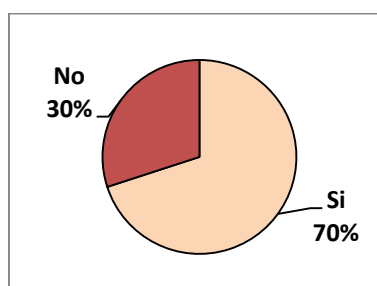
ámbito rural solo el 2% del total de infraestructura operativa se encuentra en buen estado. De la infraestructura total del sector, el 68.5% se encuentra en mal estado, se observa que entre más pequeña sea la localidad, existe un mayor porcentaje de infraestructura en mal estado; siendo posible que las localidades más grandes o con mayor número de habitantes reciben un mejor mantenimiento que otras. (MVCS, 2016)⁹

Otro factor importante es que los sistemas instalados muchas veces tienen grandes carencias. Algunos sistemas no tienen medidores, tuberías de desagüe adecuadas, emisores o plantas de tratamiento; esta situación se presenta en el 80% de los centros poblados. (MVCS, 2016)¹⁰

La gestión de los servicios de agua y saneamiento por parte de las organizaciones comunales

El problema del limitado acceso de los hogares rurales a los servicios de agua y saneamiento responde también, según el Anexo 2 del Programa Presupuestal de Saneamiento Rural a “una débil gestión de los servicios de agua y saneamiento por parte de los operadores del servicio, constituidos por organizaciones comunales”¹¹. Esto genera deficiencias marcadas en la administración, operación y mantenimiento de los servicios. No hay un uso general de los instrumentos de gestión (libros de actas, recibos, etc.) además de que genera bajos ingresos por concepto de cuota familiar (vivienda). Además el bajo nivel de gestión afecta los procedimientos para adquirir y emplear el cloro correctamente por las unidades operadoras, lo que pone en riesgo la calidad del agua. (MVCS, 2016)¹²

Ilustración 3 - Sector rural: Porcentaje de centros poblados que pagan la cuota familiar



Fuente: Línea de Base de Indicadores Sociales y de Gestión de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural, Instituto de Estudios Peruanos, 2011, Anexo 2 del “Programa presupuestal N°0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural”, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016.

⁹ Anexo 2 del “Programa presupuestal N°0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural”, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016.

¹⁰ Anexo 2 del “Programa presupuestal N°0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural”, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016.

¹¹ Anexo 2 del “Programa presupuestal N°0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural”, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016.

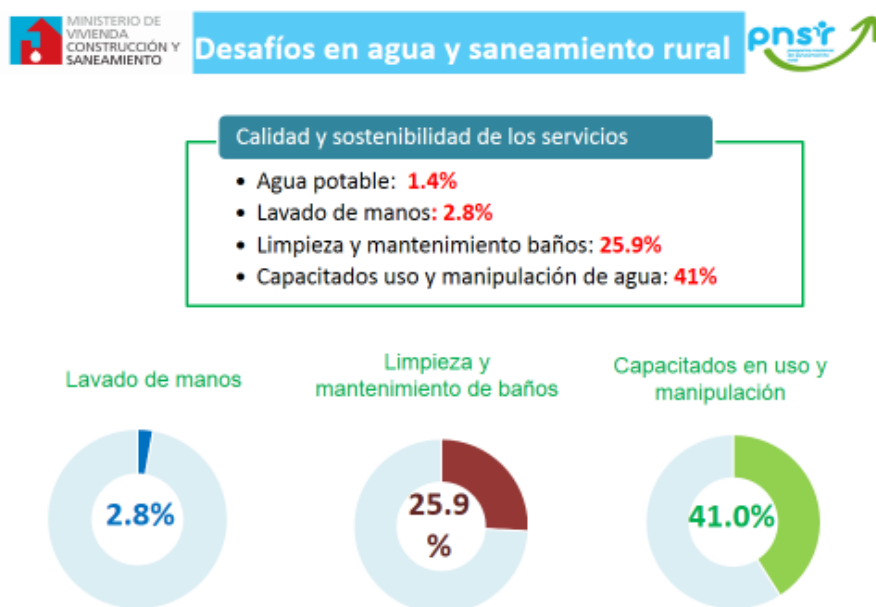
¹² Anexo 2 del “Programa presupuestal N°0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural”, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016.

Asimismo, en el Anexo 2 Programa Presupuestal N° 0083 Programa Nacional de Saneamiento Rural, se indica que en el 30% de centros poblados rurales, las familias no pagan por el servicio y, en aquellos lugares donde se paga la cuota familiar, ésta varía entre S/. 0.20 a S/. 6.40, con un promedio nacional de S/. 0.76 soles mensuales por vivienda, cifras que no garantizan ni el mantenimiento de la infraestructura, ni la adecuada gestión del servicio.

Inadecuadas prácticas en el uso del agua y saneamiento

La ausencia de buenas prácticas de higiene y de uso de los componentes del sistema de agua y saneamiento tiene un impacto directo tanto en la sostenibilidad de la infraestructura y su aprovechamiento óptimo como en la salud y nutrición de los miembros del hogar, en particular de los niños. En el siguiente gráfico se aprecian indicadores a este respecto.

Ilustración 4 - Calidad y sostenibilidad de los servicios



Fuente: INEI-ENAPRES 2014

Fuente: INEI-ENAPRES 2014

De acuerdo a estadísticas del INEI, sólo en 2.8% de los hogares rurales se practica el lavado de manos, sólo en 25.9% se limpian y mantienen los baños y sólo en el 41% existe capacitación para el uso y manipulación del agua.

1.3.3 Electrificación Rural.

Según el Plan Nacional de electrificación Rural de 2015-2024, el Perú está rezagado en materia de cobertura de electrificación a nivel de Sudamérica. Además, la electrificación rural en el Perú presenta características particulares como lejanía y poca accesibilidad de sus localidades; consumo unitario reducido; poblaciones y viviendas dispersas; bajo poder adquisitivo de los habitantes. Otros problemas son que no existe suficiente infraestructura vial, por lo que hay

localidades aisladas y tampoco cuentan con infraestructura social básica en salud, educación, saneamiento, vivienda, obras agrícolas, entre otros.

Esta situación determina una baja rentabilidad económica para los proyectos de electrificación rural, lo que motiva que no sean atractivos a la inversión privada y requieran de la participación activa del Estado. Por otro lado, estos proyectos en cambio generan una alta rentabilidad social, ya que integra a los pueblos a la modernidad, educación, comunicación con el mundo, mejoras en salud, amplía el horizonte de vida, facilita las labores domésticas a las amas de casa, y además sirve para promocionar proyectos de uso productivo.

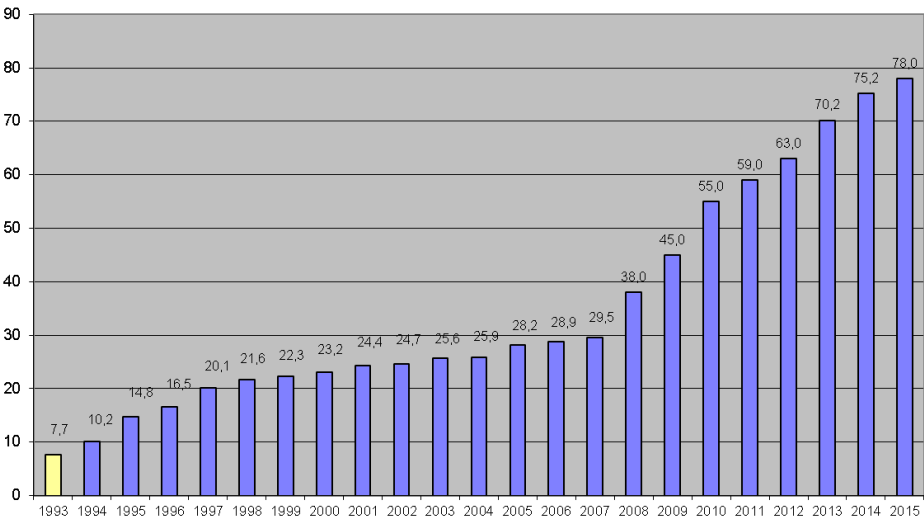
Cuadro 5- Coeficientes de Electrificación Rural

Censos	1993	2007	2011	2014
Nacional	54.90%	74.10%	84.80%	92.00%
Urbano	77.0%	89.10%	-	
Rural	7.70%	29.50%	63.0%	75.2%

Fuente: PNER 2012-2021, PNER 2015-2024

La evolución de la electrificación rural en el Perú ha ido mejorando en los últimos 10 años, sin embargo, aún queda por cubrir una importante brecha y además adoptar las medidas necesarias para la electricidad genere impactos, es decir, que sea utilizada de manera efectiva.

Cuadro 6 - Evolución del coeficiente de electrificación rural (1993-2015)



Fuente: PNER 2015-2024

A pesar del incremento en el coeficiente de electrificación rural, el esfuerzo que se debe realizar para acercarse a la cobertura total de electrificación rural es considerable. Así, se tiene que el presupuesto estimado en proyectos de electrificación hasta el 2024 supera los S/. 3,900 millones.

Cuadro 7 - Estimación de inversiones en electrificación rural para 2015-2024

Departamento	Inversión Total (S/.)	Número de Localidades	Población Beneficiada	Viviendas Beneficiadas
Amazonas	227,012,698	2,593	119,488	33,549
Ancash	177,694,594	5,882	209,719	60,183
Apurímac	93,961,876	2,936	91,738	26,803
Arequipa	103,696,851	5,025	77,953	24,444
Ayacucho	125,062,929	6,275	114,363	34,515
Cajamarca	570,756,051	5,354	517,484	133,523
Cusco	216,495,601	6,392	188,932	55,733
Huancavelica	140,538,631	5,281	117,740	34,266
Huánuco	255,872,930	5,210	227,642	61,409
Ica	19,534,312	834	18,125	5,708
Junín	183,728,906	3,487	170,360	45,926
La Libertad	161,676,881	2,430	162,898	45,670
Lambayeque	64,788,653	665	46,225	13,099
Lima	90,491,365	4,329	95,841	29,255
Loreto	403,801,992	2,219	208,398	60,352
Madre De Dios	37,076,115	255	31,114	8,461
Moquegua	35,144,782	1,198	32,220	8,723
Pasco	91,229,239	2,687	84,017	23,030
Piura	153,782,023	1,716	136,907	34,458
Puno	456,034,872	7,299	492,441	129,987
San Martín	107,388,347	2,447	110,242	32,174
Tacna	48,552,907	615	22,377	6,536
Tumbes	2,402,153	80	2,540	797
Ucayali	162,068,088	738	102,229	27,909
Total	3,928,792,796	75,947	3,380,993	936,510

Fuente: PNER 2015-2024

Se observa que los departamentos en los cuales existe mayor población que aún no dispone de electrificación son Cajamarca, Puno y Loreto, también son los departamentos que necesitan mayor monto de inversión.

Como se ha mencionado, uno de los mayores retos constituye la lejanía y dispersión de los centros poblados que aún faltan electrificar, pues son características que encarecen el costo de inversión.

1.3.4 Telecomunicaciones.

Según el Grupo de Telecomunicaciones Rurales de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP (2011)¹³, la carencia de servicios básicos, así como de telecomunicaciones, es una característica particular de las zonas rurales de países en vías de desarrollo. De esta forma, todas las iniciativas para ampliar el acceso a redes de telecomunicaciones deben enfrentar el desafío que implica no solo cumplir exitosamente con los objetivos propuestos, sino también mantener sus beneficios o prestaciones a través del tiempo para que sea sostenible.

De acuerdo al precitado estudio de PUCP, la principal preocupación de la mayor parte de proyectos de telecomunicaciones es la sostenibilidad de los servicios implementados o los resultados obtenidos, es decir el mantenimiento del servicio en cobertura y calidad a lo largo del horizonte esperado del proyecto. En este sentido, el principal problema es la escasez de recursos que puedan ser asignados constantemente al mantenimiento de las redes o soluciones, lo que depende directamente, entre otros aspectos, de que los beneficiarios del servicio de telecomunicaciones interioricen la utilidad de este servicio.

La PUCP en el ya citado estudio “Redes inalámbricas para zonas rurales” señala también que en el aspecto tecnológico, la problemática se centra en la necesidad de implementar soluciones apropiadas al entorno sobre el que se está actuando. La PUCP señala también que para zonas rurales, es comúnmente aceptado que la tecnología a emplear debe ser robusta, de fácil uso, de bajo costo de adquisición y también bajo costo de mantenimiento (bajos costos de reposición). Además, es especialmente deseable que la tecnología empleada disponga de soporte en el ámbito local, tanto en el tema de repuestos como en el de servicios (capital humano adecuado). Estos requerimientos, señala la PUCP, hacen difícil la implementación de un servicio de telecomunicaciones en ámbitos rurales. La razón de esta dificultad radica en que en las zonas rurales casi no existen recursos humanos preparados para adaptar adecuadamente los conocimientos necesarios para realizar una efectiva transferencia tecnológica para el mantenimiento del servicio, lo que resulta un problema debido a que el nivel de complejidad técnica es relativamente elevado en el sector de telecomunicaciones.

Adicionalmente señala la PUCP que una proporción importante de fallas en sistemas de telecomunicaciones se deben a las actividades de usuarios con poco conocimiento del uso de la tecnología, por lo cual es necesario realizar un proceso de formación de los usuarios en el uso de la tecnología implementada y en la operación de los equipos instalados.

¹³ “Redes inalámbricas para zonas rurales”, Grupo de Telecomunicaciones Rurales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

La PUCP indica que otro aspecto a considerar en la implementación de proyectos de telecomunicaciones es el marco cultural del grupo social sobre el que se actúa, pues tanto el desarrollo de capacidades como el proceso de implantación de procedimientos debe adecuarse a esta realidad cultural, respetando creencias y formas de actuar; y adaptando la manera como se presentan los contenidos (lenguaje apropiado) y se transmite el conocimiento (metodología adaptada).

Desde la perspectiva institucional, la PUCP indica que “Tanto en las zonas urbanas como en las rurales es común observar como varían las políticas públicas según cambian los gobiernos locales o nacionales. La falta de instituciones sólidas, con programas a largo plazo, que no dependan del grupo que en un momento dado las dirija, provoca una alta sensibilidad de las estrategias y actividades promovidas por los gobiernos respecto del contexto político local o regional”.¹⁴ Según la PUCP, esta situación obliga a renovar los convenios de colaboración ya suscritos luego de un cambio de autoridades en gobiernos subnacionales debido a procesos electorales. Asimismo, se obliga a cambiar estrategias de promoción, difusión o implementación de iniciativas privadas o públicas en todos los campos y en particular en el área de las TIC para el desarrollo.

En el marco del contexto antes descrito, los indicadores de telecomunicaciones son preocupantes en el Perú, como lo muestra la siguiente ilustración.

Cuadro 8 - Hogares que tienen telefonía fija

Trimestre: Octubre-Noviembre-Diciembre: 2014 y 2015
(Porcentaje)

Área de residencia	Oct-Nov-Dic 2014	Oct-Nov-Dic 2015 P/	Variación (Puntos porcentuales)
Total	25,5	23,4	-2,1
Lima Metropolitana	52,7	48,9	-3,8
Resto urbano 1/	19,0	16,6	-2,4
Área rural	1,9	1,7	-0,2

1/ No incluye Lima Metropolitana.

P/ Preliminar.

Fuente: Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Informe Técnico N° 1, Marzo 2016. INEI.

¹⁴ “Redes inalámbricas para zonas rurales”, Grupo de Telecomunicaciones Rurales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

Como se puede apreciar, menos del 2% de los hogares rurales cuentan con telefonía fija. En contraposición, la necesidad de comunicación y el avance del mercado, habría hecho que la situación con respecto a la telefonía fija sea bastante distinta, es decir el acceso es mucho mayor.

Cuadro 9 - Hogares que tienen telefonía móvil

Trimestre: Octubre-Noviembre-Diciembre: 2014 y 2015
(Porcentaje)

Área de residencia	Oct-Nov-Dic 2014	Oct-Nov-Dic 2015 P/	Variación (Puntos porcentuales)
Total	86,3	87,5	1,2
Lima Metropolitana	92,8	94,1	1,3
Resto urbano 1/	90,5	90,9	0,4
Área rural	70,1	72,4	2,3

1/ No incluye Lima Metropolitana.
P/ Preliminar.

Fuente: Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Informe Técnico N° 1, Marzo 2016. INEI.

Si bien el acceso a comunicación puede suplirse en parte mediante telefonía móvil, la realidad de acceso a internet, herramienta básica para acceder a información y a conocimiento, además de permitir otras oportunidades, es bastante precario a nivel rural.

Cuadro 10 - Hogares con acceso a computadora e internet

Trimestre: Octubre-Noviembre-Diciembre: 2014 y 2015
(Porcentaje)

Área de residencia	Oct-Nov-Dic 2014		Oct-Nov-Dic 2015 P/		Variación absoluta (Puntos porcentuales)	
	Computadora	Internet	Computadora	Internet	Computadora	Internet
Total	31,9	24,5	31,7	24,1	-0,2	-0,4
Lima Metropolitana	52,7	47,3	53,2	46,9	0,5	-0,4
Resto urbano 1/	33,6	20,9	32,3	20,2	-1,3	-0,7
Área rural	5,6	1,4	6,0	1,0	0,4	-0,4

Fuente: Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Informe Técnico N° 1, Marzo 2016. INEI.

2. Marco conceptual.

En este capítulo se revisarán conceptos que permitan tener un mejor entendimiento del funcionamiento del FONIE. En la primera parte se abordará la teoría de agencia, con la finalidad de disponer de herramientas para entender el resultado de los esfuerzos de organizaciones que interactúan entre sí para obtener un resultado, que es lo que ocurre entre el FONIE y las entidades involucradas en la formulación y ejecución de los proyectos que son financiados por el fondo. Seguidamente, se presentarán conceptos referidos a la participación de la población en la gestión de su ámbito y las limitaciones que pueden hacer que dicha participación no sea efectiva; este tema es particularmente relevante porque la participación de la población es muy importante en el ciclo de un proyecto de servicios básicos. Posteriormente se presentan los objetivos y las limitaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), porque es en el marco de este sistema en el que se desarrollan los proyectos financiados por FONIE. En tal sentido, los resultados de la intervención del FONIE están directamente influidos por el funcionamiento del SNIP, por lo que es importante abordar dicho sistema.

2.1. Los fondos de inversión social para el desarrollo rural.

Siendo las zonas rurales el ámbito de intervención del FONIE, es pertinente relatar los aspectos que definen la complejidad de las zonas rurales, que condicionan las posibilidades de lograr los objetivos que propone una iniciativa del Estado. Un fondo social es una respuesta racional cuando se percibe que lo que falta en un sistema orientado al desarrollo rural es financiamiento. Existen diversas formas de implementar un fondo, uno de ellos es el de asumir un rol preponderantemente financiador, lo que supone que todos los demás actores involucrados en el desarrollo rural ejercen sus funciones alcanzando los objetivos que se esperan de ellos. La concreción de esta visión es un fondo concursable, en el que se espera que los aspirantes al financiamiento del fondo concursan sobre bases de competencia, de manera bastante similar a lo que se aspira ocurra en el mercado. Al respecto Lechner (Norbert Lechner, 1997) indica que este tipo de estrategia parte de una corriente neoliberal de diseñar políticas, pero que:

“fracasa en su propósito fundamental de reorganizar la coordinación social en torno a la racionalidad del mercado. (...) Por el contrario, acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración.”¹⁵.

¹⁵ “Tres formas de coordinación social”. Norbert Lechner. Revista de la CEPAL, N° 61, Abril 1997.

Es interesante la última parte de la cita porque cuando se trata de un fondo que básicamente recibe las solicitudes de otros agentes, como podría ser gobiernos locales, sobre la base de las iniciativas de dichos gobiernos locales, se reflejarán las diferencias de capacidades y fortalezas entre ellos. Es decir, responderán mejor, con más y mejores solicitudes, los gobiernos locales más capacitados para hacerlo, lo que no necesariamente será equitativo desde el punto de vista de la pobreza o carencias de las municipalidades. La situación antes señalada hace reflexionar en la necesidad de una coordinación específica entre los involucrados para que una intervención como un fondo social alcance sus objetivos, especialmente cuando no todos tienen las mismas condiciones para actuar en una lógica de competencia.

Concurrentemente con los conceptos antes mencionados, se debe señalar que para llevar a cabo iniciativas con éxito en el ámbito rural, no basta con resolver el déficit de recursos financieros o técnicos. Así, Sumpsi cita a Schejtman y Berdegú quienes establecen que “El desarrollo territorial rural se define como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”¹⁶ (José M. Sumpsi Viñas, 2006). Es relevante tener esta reflexión en cuenta cuando se trata de entender los problemas que debe afrontar un fondo que tiene por finalidad financiar proyectos y articular intervenciones de diferentes actores involucrados con dichos proyectos. El mismo Sumpsi¹⁷ señala que todavía están pendientes de solución muchos problemas que son clave para diseñar, ejecutar y evaluar políticas y programas de desarrollo territorial rural y se pueden destacar en particular: la organización local para promover y gestionar el desarrollo de territorios; la elaboración del plan estratégico de desarrollo; los incentivos para garantizar la coordinación horizontal y los mecanismos para garantizar la coordinación vertical. Es decir, se empieza a configurar como una precondition para una iniciativa de desarrollo rural el contar con una organización capaz de conducir dichas iniciativas y los mecanismos que promuevan la acción concertada y efectiva de los involucrados con las iniciativas para el desarrollo rural. En este sentido, Sumpsi también indica que “La primera condición es la existencia de un proceso de descentralización y una administración municipal democrática, transparente, eficaz y con suficientes recursos y capacidad técnica. La segunda condición es la presencia en la zona de organizaciones de la sociedad civil con cierta tradición de participación en procesos de consulta”¹⁸; es decir, se trata

¹⁶ Schejtman y Berdegú, en “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina”. JOSÉ M. SUMPSI VIÑAS. Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 209, 2006 (PP. 41-71).

¹⁷ “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina”. JOSÉ M. SUMPSI VIÑAS. Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 209, 2006 (PP. 41-71).

¹⁸ “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina”. JOSÉ M. SUMPSI VIÑAS. Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 209, 2006 (PP. 41-71).

de consolidar una institucionalidad eficiente, para la ejecución de iniciativas y para la sostenibilidad de las mismas.

Señala también Sumpsi que la perspectiva efectiva para las intervenciones en los ámbitos rurales es la del *“Carácter sistémico del desarrollo, lo que significa un desarrollo multisectorial y multidimensional, que requiere un enfoque territorial del desarrollo rural en vez de un enfoque sectorial”*¹⁹. Esta razonable perspectiva se confronta con la realidad de la organización del Estado Peruano que es por sectores, lo que establece la necesidad de mecanismos eficaces de coordinación.

Inciendiando en el aspecto de una adecuada coordinación entre involucrados, es oportuno citar a Lechner (Norbert Lechner, 1997) cuando indica:

*“La coordinación espontánea y horizontal entre los actores es importante, pero insuficiente para establecer las reglas fundamentales de la convivencia social, generar representaciones colectivas del orden social y ofrecer una conducción anticipatoria de cara a los desafíos futuros”*²⁰.

En este mismo sentido Tomei en su análisis del FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile), señala la importancia de la coordinación, sobre todo cuando la política social aborda un problema de carácter multisectorial:

“Este análisis permite concluir que, pese al carácter intersectorial de sus intervenciones, el FOSIS no logró, sobre todo en los primeros tiempos, abordar de manera integrada las diferentes dimensiones de la pobreza. La plétora de programas que el FOSIS echó a andar operaron, por lo general, de manera segmentada y con muy poca coordinación entre sí. Esto obedeció a problemas de coordinación e interacción dentro del propio FOSIS, entre éste y los demás ministerios y entre el FOSIS y el gobierno regional y municipal. Dichas dificultades guardaron relación con la falta de una clara definición inicial de las líneas de acción y de la misión del FOSIS, con la debilidad de los gobiernos regionales y del sistema municipal, y con la dificultad de las entidades del sector público de pasar de una dinámica de trabajo vertical y sectorial a una que privilegia la coordinación y la multisectorialidad”. (Manuela Tomei, 1996)²¹.

¹⁹ “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina”. JOSÉ M. SUMPSI VIÑAS. Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 209, 2006 (PP. 41-71).

²⁰ “Tres formas de coordinación social”. Norbert Lechner. Revista de la CEPAL, N° 61, Abril 1997.

²¹ “Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile”. Manuela Tomei. CUESTIONES DE DESARROLLO Documento de discusión 21. Departamento de políticas de desarrollo OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA.

Quedan como elementos muy importantes a tener en cuenta, el efecto adverso que puede tener la falta de coordinación entre la entidad que promueve una iniciativa y las entidades involucradas en el desarrollo de dicha iniciativa. Asimismo, confirma que obstaculizan la adecuada ejecución de intervenciones dirigidas al desarrollo rural, la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales y la visión sectorial del Estado al afrontar los problemas que debe resolver en favor de la población.

En la implementación del FOSIS también Tomei encuentra otros factores importantes que incidieron en su eficacia para alcanzar los objetivos que se esperaban de dicho fondo:

“Los programas del FOSIS operan según dos criterios, el de autofocalización y el de focalización territorial, y se dividen en dos categorías: los que ofrecen productos establecidos a priori y los que dejan a los beneficiarios la posibilidad de definir el tipo de producto requerido y la manera de realizarlo. En el primer caso, la posibilidad de que un individuo o grupo se dirija al FOSIS depende del conocimiento que tengan de sus programas, de los criterios de elegibilidad correspondientes y de sus modalidades de operación. Otro factor clave es el acceso a ONGs u otras entidades de desarrollo local y su experiencia en el diseño y ejecución de proyectos. Ahora, el acceso a la información y redes sociales depende de la pertinencia de las estrategias de promoción y difusión del FOSIS, pero sobre todo de la zona de residencia, etnicidad, género, características socioeconómicas y niveles de escolaridad de los beneficiarios potenciales. Por ejemplo, mujeres rurales jefas de hogar que viven en zonas aisladas no tienen acceso a los programas de apoyo rural, ya que no cuentan con títulos de propiedad sobre la tierra y tienden a estar excluidas de organizaciones o asociaciones campesinas”²².

Se deben rescatar del enunciado anterior dos elementos importantes, el primero es el acceso – en el caso del FOSIS, es el acceso de la población- a entidades con experiencia en el diseño y ejecución de proyectos. En consecuencia se puede inferir que al no contar con la participación de esta clase entidades, la intervención propuesta tendrá un riesgo más elevado de no alcanzar sus objetivos. Más aún, el FOSIS establece como requerimiento que:

“Para poder participar, las organizaciones interesadas deben de inscribirse en el Registro de Consultores y Ejecutores del FOSIS que se halla disponible en cada región. La inscripción en dicho registro está supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos, tales

²² “Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile”. Manuela Tomei. CUESTIONES DE DESARROLLO Documento de discusión 21. Departamento de políticas de desarrollo OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA.

*como el de tener domicilio en la región y contar con capacidad instalada y recursos humanos que aseguren su capacidad de gestión de proyectos”.*²³

Es decir, se identifica la necesidad de verificar las capacidades de consultores y ejecutores de proyectos.

El otro elemento a rescatar de lo indicado por Tomei es que la posibilidad de que se aproveche la oportunidad que ofrece un fondo como el FOSIS depende del conocimiento que tengan de dicho fondo. Para este propósito es importante la pertinencia de la estrategia de difusión que asuma el fondo; esta estrategia de difusión debe estar diseñada además en función al público objetivo al que se desea llegar.

Tomei también destaca la necesidad de transferir o generar capacidades en las entidades que proponen y formulan proyectos para FOSIS, lo que se manifiesta en la repetición de propuestas técnicas, a pesar que no necesariamente la misma propuesta es aplicable para diferentes ámbitos.

“Uno de los problemas de los pobres es justamente el desconocimiento de las opciones existentes para abordar ciertos problemas y de las ventajas/desventajas correspondientes. Esto explica el carácter estandarizado de los proyectos sometidos por los pobres en el marco del programa Entre Todos, a pesar de las diferencias geográficas, la dotación de recursos e infraestructura, el acceso a servicios sociales y en términos organizativos. (...)

*La prominencia de un cierto tipo de proyecto es indicativo también de las limitaciones de orden técnico que las propias organizaciones de apoyo e intermediación enfrentan. Esto conduce a la necesidad de asignar mayores recursos a la capacitación de estas entidades y de los municipios para que ayuden a los beneficiarios a decidir con mayor conocimiento de causa”*²⁴.

Tomei menciona asimismo, que en su evolución el FOSIS incorpora mejoras, una de las cuales es *“diagnósticos territoriales como condición previa para la definición del tipo y de la combinación de programas a promoverse a nivel local asegurará una acción más focalizada y efectiva”* (Manuela Tomei, 1996). Se puede deducir que, además de contar con diagnósticos territoriales,

²³ “Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile”. Manuela Tomei. CUESTIONES DE DESARROLLO Documento de discusión 21. Departamento de políticas de desarrollo OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA.

²⁴ “Fondos de Inversión Social: el Caso de Chile”. Manuela Tomei. CUESTIONES DE DESARROLLO Documento de discusión 21. Departamento de políticas de desarrollo OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA.

lo que esto implica es que se cuenta con una estrategia de intervención con un diseño que toma en consideración las características de las zonas en las que se desarrollarán iniciativas.

La incorporación de los diversos conceptos recogidos en esta sección permite arribar contar con un esquema de análisis para una intervención como el FONIE.

- El desarrollo rural debe considerar la transformación de la institucionalidad en un espacio rural, se entiende esta transformación como un mejoramiento.
- La organización y verificación de capacidades de la entidad ejecutora del proyecto, que para el caso del Perú se trataría principalmente de los gobiernos locales, (sin embargo en la experiencia de FOSIS se acepta la participación de otras entidades para la ejecución de los proyectos).
- La importancia de una aproximación al problema del desarrollo rural con una estrategia que permita identificar las variaciones que pueden existir entre los diversos ámbitos rurales.
- La importancia de diseñar adecuados mecanismos de coordinación entre las entidades involucradas en la implementación de una iniciativa.
- La necesidad de una aproximación multisectorial para el desarrollo de zonas rurales.
- La importancia de difundir entre los beneficiarios los objetivos y procedimientos del programa de desarrollo de las zonas rurales.

2.2. La participación de la población beneficiaria en el ciclo del proyecto.

En el ciclo de un proyecto de inversión pública y particularmente en aquellos de los que se espera alto impacto social, como es el caso de proyectos para cubrir necesidades básicas, la participación de la población es sumamente importante. Es por ello que también se ha revisado algunos conceptos relacionados con la participación ciudadana.

Sobre participación ciudadana cabe citar a Manuel Villoria, quien al respecto señala que (M. Olaya Grau Rengifo, 2009):

“la defensa de una democracia exigente requiere de ciudadanos que se impliquen en la vida pública. Pero tal implicación sólo puede darse con individuos verdaderamente autónomos, con personas que se sientan seguras. Seguras económica, educativa y físicamente. Las personas más débiles y necesitadas no pueden emplear sus pocos recursos en la vida pública. (...) En última instancia, si la calidad de un puente se mide por su pilar más débil, la calidad de una democracia se mide también por la seguridad

*que aporta a sus miembros más débiles. De forma que todos juntos, sin exclusiones, contribuyamos a ejercer cívicamente el autogobierno”.*²⁵

Esta cita permite reflexionar sobre la capacidad de la población de los Gobiernos locales focalizados por FONIE, de transmitir y hacer cumplir sus demandas respecto a los proyectos de inversión pública. Es menester recordar que la población es la ubicada en los niveles más agudos de pobreza, con características que los hacen vulnerables desde muchas perspectivas, entre ellas la capacidad de negociar por sus demandas. Sobre esta capacidad de plantear y hacer cumplir sus demandas, es interesante citar a Olaya Grau, quien a su vez cita a Giddens:

*“autores como Giddens (1999) nos advierten que la actividad cívica propia de la sociedad civil se presenta en forma desigual. Giddens señala cómo los ciudadanos de niveles económicos más elevados se organizan mejor a la hora de moverse en defensa de sus intereses, mientras que el asociacionismo en las clases bajas es débil e insuficiente. Con esta imagen, el autor devela la falta de democracia, tanto en la sociedad civil como en la capacidad de ésta a la hora de presentar sus demandas hacia el Estado. Ante esto – plantea- es fundamental la intervención del Estado, pues además de la desigual actividad cívica presente en las sociedades, advierte que en la sociedad civil existen conflictos, tensiones y carencias que muy difícilmente pueden ser resueltos sin la ayuda de gobiernos e instituciones políticas.”*²⁶

Lo que vale la pena acotar de esta cita es la validez de los mecanismos de participación de los que dispone la población y particularmente en lo que se refiere a la priorización, diseño y ejecución de los proyectos. En la medida que existan estos mecanismos de participación, no como una formalidad sino como una forma efectiva de hacer llegar a la gestión pública las demandas de la población, es que los proyectos de inversión pública podrán tener impactos positivos. La gestión pública en el Perú se ha caracterizado por escasa cultura de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión. Esta característica también se traslada a las municipalidades más pobres y con serias debilidades institucionales, generándose así condiciones que limitan severamente la capacidad de la población en hacer cumplir los objetivos y la calidad de los proyectos. El mismo Olaya Grau señala que:

“Así, la participación ciudadana debe complementarse con la búsqueda de una participación activa de las comunidades en la solución de sus problemas. Para ello es

²⁵ Cita encontrada en: M. Olaya Grau Rengifo. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

²⁶ Cita encontrada en: M. Olaya Grau Rengifo. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

necesario que las personas estén informadas, organizadas y que exista descentralización en la toma de decisiones a nivel local, es decir, requiere crear instancias y espacios de participación para la comunidad.”²⁷

Las condiciones descritas en la cita posiblemente no se puedan cumplir en municipalidades como las focalizadas por FONIE, por razones como las que el mismo Olaya Grau propone:

“Villoria señala que las restricciones financieras, el nivel competencial reducido, las restricciones legales, la escasez de recursos y la dificultad de resolver problemas complejos, son los principales. Mientras que Medina (2006) destaca que la falta de voluntad política y la falta de aptitudes participativas de los distintos actores, son los riesgos que pueden producir efectos indeseados.”²⁸

Será importante tener en cuenta estos conceptos para entender los resultados de los proyectos financiados por FONIE desde la perspectiva de los pobladores. También permitirá contrastar si los pobladores, como debería esperarse, son los “principales” efectivos de sus agentes, que vendrían a ser los alcaldes de sus distritos, o si están en definitiva totalmente supeditados a las decisiones de la gestión municipal.

Algunos autores como Cazorla, De los Ríos y Salvo ((Adolfo Cazorla, Ignacio De los Ríos y Miguel Salvo, 2013) sostienen que la participación de la población debe ser más intensa. Subrayan la necesidad de incorporar la a la población beneficiaria desde el concepto y diseño del proyecto, buscando el aporte de su creatividad y formación de capacidades.

“This integration process exceeds the simple participation, and requires time. It requires a negotiation to develop the ability of “listening” and to look for shared responsibilities. It supposes to consider participation in all its wealth (Cernea, 1991; Chambers, 1997) to reach a mutual enrichment of people and to develop their creativity, as the ability to think and act in an original and imaginative manner (IPMA, 2010). The relations between the project people are the means to take advantage of the WWP individual and collective creativity within the projects’ team, for the benefit of people and for the common good: this is what allows to start up actions, as an emerging movement that comes into people who discover something new. With this approach, each WWP project, as a Technical-

²⁷ M. Olaya Grau Rengifo. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

²⁸ M. Olaya Grau Rengifo. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

*entrepreneurial investment unit, becomes an innovation, a unique experiment, and whatever its outcomes are, it will always provide information to society”.*²⁹

Estos autores también remarcan que el proyecto debe facilitar el aprendizaje social, de manera que permita movilizar los recursos de la población para proponer soluciones innovadoras a los problemas que busca resolver el proyecto. Esta alternativa de desarrollo de proyectos podría ser más compleja y requeriría conformar equipos de formulación de proyectos con nuevas capacidades. En los proyectos financiados por FONIE no se ha considerado esta metodología de trabajo, pero sí deberían estar orientados por los mismos principios señalados por Cazorla, De los Ríos y Salvo: respeto y primacía de las personas (beneficiarios), garantizar el bienestar y el desarrollo, tener un acercamiento al problema desde la población, contando además con equipos multidisciplinarios.

El respeto y primacía de la población beneficiaria implica diseñar mecanismos específicos para mantenerla informada y para incorporar de manera efectiva sus opiniones y requerimientos. La visión de bienestar y desarrollo implica tener un horizonte territorial e intertemporal del espacio de la población y un tener sistema de seguimiento a los proyectos que permita tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las metas físicas del proyecto durante el periodo de ejecución, evaluar los objetivos de medio término en la operación del proyecto y posteriormente evaluar los impactos del proyecto. Contar con equipos multidisciplinarios implica asimilar que el proyecto no sólo es construir una infraestructura, también es desarrollar otros procesos como capacitación, organización, sensibilización, resolución de conflictos, resolver contingencias, etc., con un entendimiento razonable de la cosmovisión de la población, para que se apropien del proyecto. En las guías metodológicas para formulación y evaluación de proyectos del SNIP, estos aspectos no son contemplados en profundidad, lo que se refleja en la formulación de estudios de preinversión y luego en la ejecución de los proyectos. Los resultados que potencialmente se pueden generar es población insatisfecha con el proyecto, con percepción de frustración.

Otros factores que inciden en la consecución de los objetivos de un proyecto.

Por otro lado, la teoría de evaluación de proyectos señala con claridad los principales criterios de análisis para la evaluación social de proyectos de inversión pública. Típicamente estos proyectos consideran aspectos como análisis de mercado o demanda, análisis técnico, análisis económico, análisis financiero y análisis de riesgo; no obstante, es importante reflexionar sobre

²⁹ Adolfo Cazorla, Ignacio De los Ríos y Miguel Salvo. (2013). Working With People (WWP) in Rural Development Projects: a proposal from social learning. Cuadernos de Desarrollo Rural, 131-157. 2013.

otros aspectos que deben ser analizados para reducir la probabilidad de que el proyecto no alcance sus resultados. Eddy Pareja (Eddy Hilario Pareja Anco, 2011) resalta factores que deben ser tomados en cuenta para la implementación de un proyecto de inversión pública de acceso a servicios básicos como el Programa Mi Barrio; estos factores son³⁰:

- **El contexto social y político en la implementación de proyectos.**

Los proyectos tienen un carácter técnico y social, sin embargo la ejecución por parte de instituciones públicas representadas por actores políticos como el alcalde, otorgan una carga política a los proyectos. Existe el riesgo de que los proyectos sean afectados en su ejecución o que se desvirtúen sus resultados por parte de grupos políticos, contrarios al alcalde, que existan en el distrito.

- **La comunicación en la implementación de proyectos.**

Los proyectos se realizan mediante múltiples actores y procesos, que implican dificultades que se pueden reflejar en retrasos prolongados en la ejecución. Esta situación causa malestar en los beneficiarios que pueden empezar a especular con la posibilidad de una estafa, debido al poco conocimiento de los complejos procesos de la implementación de proyectos en la gestión pública. Por este motivo, se requiere de un plan adecuado para la constante comunicación y explicación a la población del avance del proyecto.

- **La capacidad de la unidad ejecutora.**

Pareja indica que es recomendable que antes de ser iniciado un número considerable de proyectos es necesario realizar evaluaciones de la capacidad logística técnica y de recursos humanos de las unidades ejecutoras y coordinadoras. Esta recomendación es aplicable a los Gobiernos locales y también a las unidades sectoriales, pues era previsible que se reciban un número considerable de requerimientos de financiamiento, para ser evaluadas en periodos cortos de tiempo.

- **Posibles contingencias en la implementación de los proyectos.**

Es necesario preparar un plan de contingencia para evitar y superar situaciones problemáticas, pues en la ejecución de proyectos siempre surgirán dificultades y problemas.

³⁰ Eddy Hilario Pareja Anco. (2011). Análisis de los Proyectos de Inversión Pública en el Programa "Mi Barrio". Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Lima, Perú.

- **El factor social en los proyectos.**

El logro del impacto y sostenibilidad de los proyectos depende del cumplimiento del componente obra y también de la apropiación del proyecto por la población beneficiaria, mediante la sensibilización e información sobre sus beneficios. Este componente fue diseñado y recomendado para el programa Mi Barrio, que tenía objetivos similares a los de los proyectos financiados por FONIE.

- **Importancia de la capacitación en proyectos de inversión pública.**

A partir de su análisis de la implementación del programa “Mi Barrio”, Pareja resalta la importancia de los estudios de preinversión para que los proyectos se ejecuten adecuadamente. Por esta razón también enfatiza en la necesidad de la capacitación a las unidades formuladoras para que formulen estudios de preinversión de calidad. Además señala que dicha capacitación debe ser extensiva a todos los responsables de la ejecución de un proyecto, incidiendo no sólo en temas técnicos, sino también en acompañamiento social, sensibilización de la población y estrategias de comunicación.

2.3. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Para tener un mejor entendimiento del funcionamiento del FONIE, es necesario comprender el marco principal dentro del cual se desenvuelve, que es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), pues es en este marco en el que se implementan los proyectos de inversión pública (PIPs). El SNIP es un sistema que influye directamente en la consecución de los objetivos del FONIE y resulta para este último un factor externo ajeno a su control.

El SNIP, como un sistema especializado y técnico cuyos objetivos centrales eran mejorar la asignación de los recursos de inversión pública en el Perú y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público. El SNIP de Perú tiene su origen con la Ley 27923 Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, promulgada en el año 2000. En los primeros 10 años se declararon viables Proyectos de Inversión Pública que representaban más de US\$44 286 millones. De este monto, cerca del 70% corresponde a los gobiernos regionales y locales³¹.

Complementariamente a la formulación de una cartera de proyectos de inversión pública de todos los niveles del gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de su Dirección Nacional de Presupuesto Público es el ente que orienta las asignaciones de recursos y

³¹ Banco Mundial. 2010. “Balance de la Inversión Pública: Avances y desafíos para consolidar la Competitividad y el Bienestar de la Población”

tiene una significativa discrecionalidad para conducir la formulación de los presupuestos. Los recursos de inversión son asignados entre las diferentes entidades del Estado siguiendo prioridades y criterios tales como: los que se fijan en el Marco Macroeconómico Multianual, la capacidad real de ejecución de cada unidad ejecutora y los derechos específicos que les asiste por determinados recursos (el canon por ejemplo). Al respecto, Guerra García indica que este sistema no es el más adecuado para la inversión pública: “El enfoque conservador del MEF, genera una incertidumbre importante que dificulta que se ejecuten de forma integral los presupuestos de inversiones. No obstante, esta gestión conservadora de la política fiscal ha permitido al Perú asegurar el repago de la deuda, inflación baja, reducir el coeficiente de la deuda y obtener el grado de inversión.”³²

El presupuesto peruano se formula sobre la base de una lógica anual y una vez transferidos los recursos a las entidades, las decisiones de asignación de recursos a proyectos se toman básicamente en cada ministerio, entidad, empresa pública, municipio o gobierno regional con bastante autonomía. El SNIP peruano ha logrado que la obligatoriedad de la evaluación de los proyectos en el sistema para filtrarlos por su viabilidad, pero ni el sistema presupuestal ni el sistema financiero obligan a las entidades ejecutoras de proyectos de inversión a utilizar multicriterios para definir la cartera a ejecutarse. Como dice Guerra García, en muchas entidades los proyectos, pasan a fase de ejecución por orden de llegada conforme obtienen la viabilidad y en otros casos, las carteras priorizadas en los planes de desarrollo no son tomadas en cuenta en el momento de decidir qué proyectos son los que realmente se ejecutan³³.

La actividad de la inversión pública bajo el sistema de SNIP en años recientes se puede observar en el siguiente cuadro. Lo primero que se aprecia es que el total de proyectos declarados viables por cada año ha estado en promedio muy cerca de los S/. 42 mil millones, con una tendencia creciente, excepto en el año 2014 en que el monto cae a llegó a S/. 61 mil millones, luego de haber sido S/. 85 mil millones en 2013. Es interesante reflexionar que si se suman los montos totales de los proyectos declarados viables entre 2012 y 2014 se tendrá un total de S/. 190 mil millones de soles. Esta cantidad excede largamente el presupuesto total del Estado para el año 2016, el cual asciende a S/. 139 mil millones. Esta situación merece ser analizada en profundidad para medir la pertinencia de la evaluación y programación que se realiza en el SNIP, pues claramente se han declarado viables muchos más proyectos de los que se pueden ejecutar.

³² Guerra García (2014). *Innovación en Sistemas de Inversión Pública: Los Casos de Perú y Corea y las Lecciones Aprendida*. Lima.

³³ Guerra García (2014). *Innovación en Sistemas de Inversión Pública: Los Casos de Perú y Corea y las Lecciones Aprendida*. Lima.

Ilustración 5 – Inversión por niveles de gobierno

Inversión Declarada Viable									
#	Nivel de Gobierno	2011		2012		2013		2014	
		S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs
1.	GOBIERNO NACIONAL	S/. 5,111	1,224	S/. 8,740	1,239	S/. 42,559	949	S/. 19,962	1,607
2.	GOBIERNOS REGIONALES	S/. 2,067	653	S/. 10,441	1,490	S/. 11,282	1,652	S/. 8,865	1,227
3.	GOBIERNOS LOCALES (*)	S/. 12,919	12,121	S/. 24,167	17,887	S/. 31,482	16,934	S/. 32,521	17,925
	TOTAL	S/. 20,097	13,998	S/. 43,348	20,616	S/. 85,323	19,535	S/. 61,349	20,759

Fuente y elaboración: MEF, página web del SNIP, Enero 2016.

Otros aspectos interesantes que se derivan del cuadro precedente son:

- Los Gobiernos locales son los que más PIPs generan (84 mil proyectos entre 2011-2014), pero con montos promedio que oscilan entre un millón y dos millones de soles. En este punto sería interesante analizar la conveniencia de intensificar la política de formular proyectos más grandes –a nivel municipal- con un enfoque territorial (de esa manera también se prevendría la fragmentación de proyectos con la intención de aprovechar algunos procedimientos administrativos del SNIP), para ello se necesitaría mejorar las capacidades de los Gobiernos locales.
- Los Gobiernos regionales han generado 5,022 PIPs en el periodo 2011-2014, con un promedio de costo de inversión por PIP de S/.6.5 millones, lo que también genera interrogantes acerca de la capacidad de estas instancias de gobierno de formular proyectos de alcance territorial.
- El Gobierno Central ha declarado viables 5,111 proyectos con un costo de inversión promedio de S/. 15 millones.

Las reflexiones precedentes se complementan con el siguiente cuadro.

Ilustración 6 – Clasificación de niveles de inversión por año

Año de Viabilidad	Menor a 300 mil		Entre 300 mil y 1.2 millones		Entre 1.2 y 6 millones		Entre 6 y 10 millones		Mayor a 10 millones	
	S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs	S/. (*)	PIPs
2007	S/.1,512	12,953	S/.2,546	4,035	S/.5,844	2,380	S/.784	99	S/.6,453	158
2008	S/.2,287	15,403	S/.3,628	5,533	S/.12,409	4,456	S/.1,231	147	S/.7,917	151
2009	S/.1,969	12,793	S/.4,390	6,579	S/.13,918	4,848	S/.1,802	212	S/.12,845	236
2010	S/.1,799	11,770	S/.4,194	6,653	S/.11,361	4,002	S/.1,363	162	S/.10,463	199
2011	S/.1,467	9,169	S/.4,303	6,528	S/.11,642	4,068	S/.3,641	443	S/.5,856	124
2012	S/.1,897	10,897	S/.7,598	11,493	S/.18,467	6,632	S/.11,094	1,358	S/.18,308	258
2013	S/.1,283	7,360	S/.6,707	9,817	S/.22,603	8,031	S/.15,630	1,882	S/.59,231	508
2014	S/.1,011	6,145	S/.4,878	7,238	S/.16,898	5,986	S/.11,710	1,427	S/.28,589	397

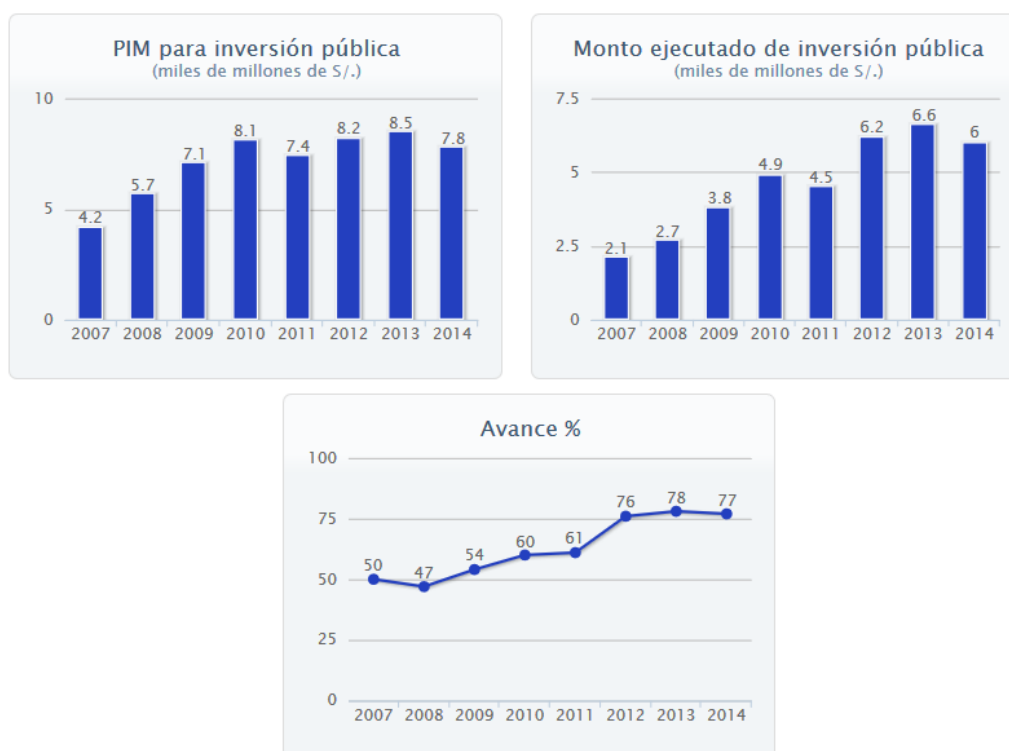
Fuente y elaboración: MEF, página web del SNIP, Enero 2016.

Se observa en forma nítida que la mayor cantidad de proyectos se acumula en los PIPs cuyo costo es menor a los S/. 300 mil, con todas las limitaciones y costos de transacción que este tipo de proyectos implica. Esta situación posiblemente se haya condicionado por las facilidades que se han dado para este tipo de proyectos. El número de proyectos va decreciendo a medida que su tamaño (costo de inversión) es mayor; así, para los proyectos que superan los S/. 10 millones sólo se han registrado 2,031 PIPs a lo largo de 8 años. Se puede deducir que la política del SNIP de reducir la exigencia en la formulación de proyectos a medida que son más pequeños habría contribuido a generar esta situación.

También es interesante revisar las cifras de ejecución de los proyectos de inversión pública, lo que se puede hacer en los siguientes gráficos.

Ilustración 7 – Cuantificación de PIM y nivel de ejecución anual de GR

Cifras de Ejecución – Gobierno Regional



Fuente: MEF, Portal de Transparencia Económica. Consulta amigable. Enero 2016.

El gráfico precedente muestra el nivel de ejecución de PIPs mostrado por los Gobiernos regionales entre 2007-2014. La ejecución de PIPs de los Gobiernos regionales ha mejorado a lo largo del periodo, sin embargo, aún el nivel alcanzado es de 77%, lo que deja amplio margen para mejorar, desde la preinversión (diseño de los proyectos), hasta la ejecución de los mismos (contratación y administración de contratos).

En el siguiente gráfico se muestra la ejecución de proyectos por parte de los Gobiernos locales.

Ilustración 8 - Cuantificación de PIM y nivel de ejecución anual de GL

Cifras de Ejecución - Gobierno Local



Fuente: MEF, Portal de Transparencia Económica. Consulta amigable, Enero 2016.

Al igual que en el caso de los Gobiernos regionales, la capacidad de ejecución de los Gobiernos locales también puede ser mejorada de manera significativa. Esta característica es relevante para la presente consultoría, pues la capacidad de ejecución de los Gobiernos locales es determinante para la consecución de los objetivos del financiamiento del FONIE.

2.3.1 Limitaciones en el funcionamiento del SNIP.

El desempeño del SNIP en el Perú, que se muestra en el número de proyectos, sus tamaños, su nivel de ejecución, el cumplimiento de metas físicas, así como el nivel de servicios después de la etapa de inversión, entre otros, es influido por diversos aspectos que deben ser analizados y mejorados. Estos aspectos luego influyen en la performance de los mismos proyectos y en la de intervenciones del Estado, que como el FONIE, buscan acelerar la prestación de servicios a la población. Seguidamente se presentan limitaciones al funcionamiento del SNIP.

- **Deficiente visión multianual en los procesos de presupuesto e inversión.**

El BID menciona que se debe establecer una relación clara entre inversión pública y metas fiscales de mediano plazo y disminuir y simplificar el número de proyectos de inversión pública en los SNIP ya que actualmente son bolsas de recursos en lugar de programas³⁴.

En el Perú, la normatividad sobre la elaboración de planes es abundante y los instrumentos de planificación se elaboran de forma desarticulada entre sí, lo que conlleva a incoherencias entre objetivos y acciones. Más aún dichos planes son deficientes y mal gerenciados, lo que origina la lenta ejecución de los mismos el primer trimestre del año y una mayor concentración del gasto el último trimestre³⁵. En ese sentido, un desafío es contar con un sistema integrado de planificación que integre la visión de planeamiento y formulación de proyectos con la visión presupuestal y de ejecución de proyectos. La integración de ese sistema de planificación implica mejorar la coordinación y el funcionamiento entre el planeamiento y la formulación de los proyectos de inversión pública que son regidos por la Dirección General de Políticas de Inversiones (DGPI) del Viceministerio de Economía del MEF; y el presupuesto público para la ejecución de proyectos, que es regido por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Viceministerio de Hacienda del mismo MEF.

Según Guerra García, el grueso del funcionamiento del SNIP peruano gira en torno a los controles de calidad de los proyectos caso por caso, y no tienen una visión de funcionamiento en el marco de políticas de Estado. Por ello, en muchas entidades e instancias los procesos de presupuesto predominan sobre los enfoques de planificación de mediano y largo plazo y las prioridades de inversión estratégica (Guerra García, Gustavo, 2014).

Más aún, el caso peruano muestra que no se aplica prioridades sobre el gasto público. Según un análisis de correlación entre la asignación del gasto de inversión con la atención de necesidades básicas en seis sectores (educación, salud, agricultura, transporte y saneamiento) para los tres niveles de gobierno, se muestra que tanto el Gobierno Nacional como los subnacionales no asignan prioritariamente los recursos de inversión de cada sector tomando en cuenta los déficits de cobertura de los principales servicios públicos³⁶ (Banco Mundial, 2010). Ello podría deberse a que parte importante de los recursos de inversión se orientan hacia la reposición o rehabilitación de infraestructura dañada por falta de mantenimiento y también a privilegiar la

³⁴ Gilberto Chona (2015). *10 Recomendaciones para la Innovación en los Sistemas de Inversión Pública en América Latina y el Caribe*. BID

³⁵ Guerra García (2014). *Innovación en Sistemas de Inversión Pública: Los Casos de Perú y Corea y las Lecciones Aprendida*. Lima.

³⁶ Banco Mundial. *“Balance de la inversión pública: avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población”*. 2010.

ejecución de proyectos de pequeña escala (alta fragmentación) que privilegian el bienestar de corto plazo y no el de largo plazo.

- **Deficiente ciclo de proyecto.**

Según Chona (Chona, Gilberto, 2015), es necesario mejorar y simplificar la gestión el ciclo de proyectos, sobre todo en la formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión pública. Dado esto, recomienda mejorar y simplificar el manejo del ciclo de proyectos a nivel de gobiernos sub nacionales y utilizar la tercerización y certificación cuando sea posible.

Con respecto a la ejecución en los gobiernos regionales y locales, en Perú, es bastante heterogénea y depende de los siguientes factores: i) de la cantidad de recursos que gestione un gobierno regional; ii) de la abundancia de recursos por transferencias del canon; y iii) de la capacidad institucional para ejecutar esos recursos.

Gustavo Guerra García³⁷ indica que en los gobiernos regionales, aún no existen equipos sólidos de formuladores ni en las gerencias ni en las direcciones sectoriales. Por ello, la formulación es la suma de un gran número de pequeños proyectos y hay pocos programas de inversión formulados. Aquí cabe resaltar, la abundancia no debida de las “verificaciones de viabilidad”, que son re-evaluaciones del estudio de viabilidad, ellas se realizan en la fase de ejecución y han ido creciendo con el tiempo. Por eso Guerra García subraya la necesidad de reforzar la calidad de los estudios de pre inversión, con el fin de evitar una desviación de los esfuerzos hacia la reevaluación de una evaluación ya hecha y un aumento de las demoras en la etapa de ejecución (Guerra García, Gustavo, 2014).

Siguiendo a Guerra García, existen problemas relacionados con las rigideces administrativas que constituyen una barrera contra la efectividad de la gestión de proyectos. Estos problemas son: i) el sistema de administración es muy burocrático; ii) los procedimientos son muy engorrosos, lentos y complicados; iii) hay desconocimiento de los procesos; y iv) la inexistencia de un procedimiento estándar para la revisión de los expedientes técnicos. Asimismo, la excesiva cantidad de actividades y procesos relacionada con la ejecución de un proyecto genera altos costos de transacción y causa retrasos en el plan de ejecución.

- **Necesidad de mejorar las evaluaciones expost.**

El BID recomienda para toda América Latina y el Caribe que las metodologías para realizar monitoreo y evaluación deberían estar más centradas en la gestión de resultados y en la

³⁷ Guerra García, Gustavo. (2014). Innovación en Sistemas de Inversión Pública: los casos de Perú y Corea.

medición del desempeño. Según Guerra García, ello debería aplicarse especialmente en Perú donde las entidades están mucho más preocupadas por culminar la obra que en analizar la utilidad de la misma y el servicio que brinda. En este sentido, la DGPI ha elaborado las metodologías de evaluación Ex Post y realiza una revisión de los proyectos formulados en relación a la calidad de los procesos de declaración de viabilidad. Pero aún queda amplio espacio de mejora, por ejemplo los indicadores de evaluación deberían estar acorde a estándares internacionales (Chona, Gilberto, 2015). Asimismo, en el proceso de retroalimentación de los proyectos, Chona recomienda que se debe dar importancia al desarrollo paulatino de metodologías estandarizadas para la evaluación de impacto de programas y proyectos específicos de inversión pública.

- **Falta de integración de la inversión pública en los sistemas de planificación territoriales.**

Como se mencionó en la parte de deficiencia de visión multianual, existe una abundancia de planes. Las diferentes instancias de gobierno deben manejar múltiples planes -cada uno con sus propias particularidades y definiciones- tales como Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan Vial Departamental Participativo, Plan Estratégico Exportador, Plan Estratégico Institucional, Plan de Desarrollo Concertado, Plan Operativo Anual, entre otros. Además de representar una cantidad abundante de planes, no poseen alineamiento programático alguno entre sí y con respecto a los planes nacionales de planeamiento estratégico. Guerra García menciona que ello es preocupante ya que los gobiernos regionales y locales no toman en cuenta las políticas de Estado formuladas por el Poder Ejecutivo.

El mismo autor considera realmente alarmante que en Perú no se tenga una regla de descentralización fiscal con rango de ley que determine una asignación de recursos con criterios de prioridad y equidad pues ello genera que existan enormes inequidades en la asignación de los recursos. Regiones con bajas tasas de pobreza, registran altos presupuestos per cápita. En contraste, regiones con altas tasas de pobreza tienen bajos presupuestos per cápita. Según Guerra García eso se debe a que el canon, el sobre canon y las regalías generan estas inequidades. La asignación del canon se distribuye a las zonas productoras de las actividades extractivas y eso genera que seis regiones concentren una gran porción de los ingresos que provienen de la renta del canon. El MEF, por su parte, asigna los recursos ordinarios.

Esta falta de recursos genera que tengan más dificultades para atraer profesionales de primer nivel en las oficinas de programación e inversiones y en las unidades formuladoras debido a que tienen escalas remunerativas menores y también debido a que sus recursos corrientes son extremadamente escasos. Esto generará un problema de recursos humanos, del cual se hablará

más adelante. Las condiciones generales de operación son más adversas en los niveles subnacionales que en el nivel nacional. Por ello, una posibilidad a explorar es que se redefina la política de endeudamiento público ya que el nivel nacional cuenta con mejores plantas de profesionales y requiere menos asistencia técnica y cooperación para las intervenciones habituales. En los niveles subnacionales el impacto positivo del acompañamiento de las entidades multilaterales o bilaterales de desarrollo podría tener un impacto mayor.

- **Deficiencia del capital humano en la gestión de la inversión pública.**

Según Chona, se debe fortalecer el capital humano, a través de mejoras de perfiles de usuario, certificaciones, remuneraciones e incentivos al desempeño para gerentes de proyectos de inversión pública a nivel central y sub-nacional. Guerra García (GG) afirma que en el Perú, en los gobiernos regionales, aún no existen equipos sólidos de formuladores tanto en las gerencias como en las direcciones sectoriales. Los formuladores en el Perú cumplen las formalidades exigidas por el SNIP, pero no están en capacidad de realizar adecuadamente el análisis de las alternativas y promover proyectos integrales de impacto provincial o regional.

Guerra García menciona varios factores que explican esto. En parte, se debe a la poca disposición para remunerar adecuadamente a los consultores. Diferentes estudios han demostrado que, en líneas generales, en el nivel subnacional se gasta alrededor del 0,5% de la inversión en pre inversión, que es un tercio de lo que se debe gastar en la etapa de pre inversión. Este presupuesto limitado para la contratación de consultores para los estudios de pre inversión propicia la participación de consultores poco experimentados de bajo desempeño. Además, debido a que existe la tendencia de contratar consultores con pocos recursos, pero con altas exigencias al momento de la selección, un solo profesional es el que se encarga de la formulación del proyecto, en vez de que esté a cargo de un equipo multidisciplinario. Todo esto se da a pesar de que en los últimos dos años se han eliminado las restricciones para financiar los estudios de pre-inversión con el presupuesto de inversión.

A ello se suman los deficientes contratos y términos de referencia para consultores individuales y entidades jurídicas, preparados por las unidades formuladoras sin el conocimiento de las oficina de programación e inversiones, lo que lleva a un incumplimiento en la calidad del diseño del proyecto y el tiempo de entrega de los estudios de pre inversión.

Por otro lado, debe señalarse que existe muy alta rotación de personal. En una encuesta en 2010 a 897 operadores del SNIP, responsables de oficina de programación e inversiones, formuladores y evaluadores de los tres niveles de gobierno, de 22 departamentos del Perú, se obtuvo que el tiempo promedio de los operadores en su cargo es de dos años. En este sentido,

la subsistencia de regímenes laborales poco alentadores y con baja capacidad de retención de los mejores cuadros profesionales, como CAS (Contrato Administrativo de Servicios) y SNP (Servicios no Personales), genera dificultades sustantivas para una buena gestión de inversiones. Es muy importante dar estabilidad a los equipos y a las decisiones de inversión a mediano plazo, pues el cambio de autoridades plantea dos riesgos para el SNIP: la pérdida de cuadros profesionales capacitados y el cambio de proyectos priorizados por el régimen anterior.

Por último, se requiere redefinir y aumentar los esfuerzos de capacitación. La DGPI debe transferir gradualmente las tareas de capacitación a las universidades teniendo en el futuro un papel subsidiario y regulador. Se debería poner un mayor énfasis en preparar a los operadores en preparar presupuestos y términos de referencia de diferentes tipos de estudios y cursos de mayor duración y profundidad que los cursos regulares. Asimismo, la posibilidad de que la DGPI promueva un sistema de capacitación y entrenamiento con mucha mejor calidad que la oferta existente para operadores del SNIP, podría ser otra posibilidad que merecería ser explorada. Una capacidad institucional así también podría tener como tarea evaluar proyectos de gran escala o de primera prioridad que sean controversiales o en casos en que la DGPI requiere una evaluación complementaria a los mecanismos regulares.

- **Se necesita aumentar la escala de inversiones**

El tratamiento diferenciado de proyectos de distinta complejidad promueve de manera no intencionada la fragmentación de la pre-inversión. El problema de fondo es que luego también se fragmentan los procesos de elaboración de expedientes técnicos y ejecución de obras. Según Guerra García, las consecuencias de la fragmentación generan una presión muy grande por contar mucho personal en las instancias ejecutoras regionales y municipales, pues se requiere un gran número de coordinadores y supervisores para administrar muchos pequeños proyectos en cada región o municipalidad con altos recursos de inversión. Una posibilidad que menciona Guerra García es que se apoye a los gobiernos subnacionales en la elaboración de programas integrales con análisis de impacto territorial.

Superar las limitaciones del SNIP es una tarea de gran escala porque implica realizar esfuerzos a nivel nacional; por lo tanto si FONIE tuviera que esperar que dicho sistema mejore, se tendría que esperar se lleve a cabo un proceso que podría ser muy prolongado. Al respecto, es interesante citar el caso del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, de Colombia. FONADE es una empresa industrial y comercial del Estado Colombiano, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa. Fue creado en 1968 y tiene por objetivo:

“ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas.”³⁸

Los clientes del FONADE son la Presidencia de la República de Colombia, Ministerios; Municipios; entidades del sector privado y entidades de la cooperación internacional. Lo que es muy interesante en FONADE es que no sólo es un fondo para financiamiento, también provee servicios para la adecuada formulación y ejecución de los proyectos. Ello le ha permitido alcanzar un grado de efectividad más confiable en sus intervenciones, pues no es dependiente de los esfuerzos de otras instituciones. En el Perú por otro lado, en un escenario en el que existen debilidades institucionales que afectan severamente el cumplimiento de procesos y sobre todo de objetivos de las intervenciones; proveer además de financiamiento, de los medios para un adecuado ciclo de proyectos, tendría impactos muy positivos y relevantes.

Tomando en cuenta los conceptos antes mencionados, así como las recomendaciones de los funcionarios de FONIE, se ha considerado que el estudio debe enfocarse en los siguientes aspectos:

- Conocer el proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión de las municipalidades, sector y FONIE.
- Conocer los procesos administrativos y técnicos que se desarrollan en el proceso de implementación de los proyectos financiados por el FONIE.
- Identificar los factores internos de los sectores y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.

Además, se considera recomendable analizar también:

- Revisar la concordancia de objetivos entre el FONIE y los de los Gobiernos Locales y unidades sectoriales.
- Revisar las capacidades de los Gobiernos locales principalmente y de las unidades sectoriales, para asumir los encargos que espera de ellos el FONIE.
- Revisar las características profesionales de los principales gestores de los Gobiernos locales.
- Revisar los elementos externos, fuera del control de FONIE y de los Gobiernos locales y unidades sectoriales, que afectan el cumplimiento de los objetivos del FONIE. Entre estos factores se pueden mencionar el funcionamiento del Sistema Nacional de

³⁸ Página web de FONADE:

<http://www.fonade.gov.co/portal/page/portal/WebSite/Fonade/QueesFonade/NuestraEntidad/Mision>

Inversión Pública (SNIP) sobre el cual se desarrolla gran parte de los procesos asociados al FONIE y otros factores que se constituyan en hallazgos del estudio.

2.4. La coordinación entre actores para llevar a cabo una política social.

En principio, toda intervención o política del Estado requiere de coordinación entre sus involucrados para que se alcancen los objetivos. Al respecto, Licha y Molina conceptúan a la coordinación (Isabel Licha y Carlos Molina, 2006):

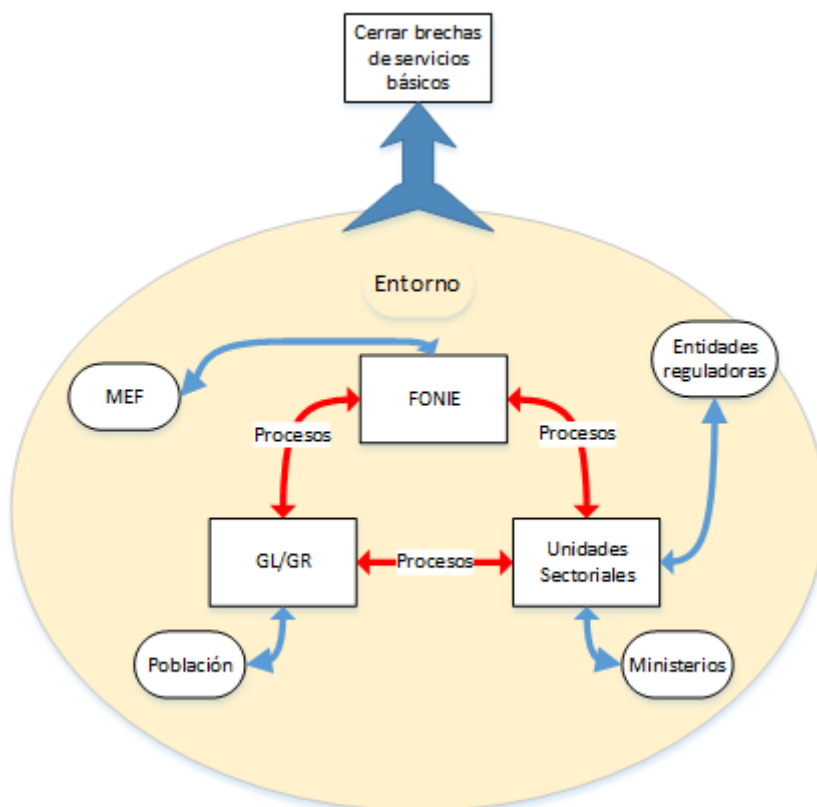
“como un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos.”³⁹.

La coordinación puede ser implícita (a partir de las instituciones y cultura existentes) o explícita, que reconoce la necesidad de la coordinación. Cuando no se cuenta con una coordinación adecuada, surgen problemas en la implementación de políticas de Estado, entre ellas, las que están dirigidas al desarrollo rural. Lechner (Norbert Lechner, 1997) indica que entre estos problemas se pueden mencionar: en la implementación de políticas (cuando las unidades del Estado no ejecutan adecuadamente las políticas, debido a que las instituciones no están aptas); en la motivación (cuando los involucrados rehúsan aceptar las políticas); problemas de conocimiento (falta de información de los contextos sobre los que se busca influir) y problemas de complejidad (cuando el instrumental de políticas no es suficiente para la complejidad de un problema que se busca solucionar).

La normatividad del FONIE define las entidades involucradas en sus procesos, tal como se aprecia en su Manual de Operaciones. Toda entidad siempre se desenvuelve en un entorno. Gráficamente, se podría representar al FONIE y las entidades que participan en sus procesos, de la siguiente manera.

³⁹ “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. Isabel Licha y Carlos Molina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. 2006.

Ilustración 9 - Actores principales involucrados en el funcionamiento del FONIE



Elaboración propia.

Lo que se busca reflejar en el gráfico es que en el funcionamiento del FONIE intervienen e interactúan entre sí diversas entidades. Las entidades principales son aquellas a las que la normatividad del FONIE asigna responsabilidades principales: FONIE, los Gobiernos locales y las unidades sectoriales, que tienen diversos procesos o interacciones entre sí (lo que se busca reflejar mediante las flechas rojas). Además estas entidades realizan transacciones con otras entidades, como el MEF, otros ministerios, autoridades reguladoras y la propia población (esto se busca mostrar con las flechas azules). Además todas estas entidades se desarrollan en un entorno que puede estar marcado por condiciones propias del ámbito de cada gobierno local (accesos, turbulencia social, etc.) o por condiciones del ámbito nacional (periodos de expansión o decrecimiento económico por ejemplo). Una situación como la antes descrita hace necesario lo que Lechner describe como *“La necesidad de articular y compartir recursos (información, conocimiento, etc.) distribuidos entre diferentes actores”*⁴⁰. Se debe considerar además, añade el mismo Lechner, que la articulación implica un número amplio de involucrados, en el marco de procesos complejos de identificación de problemas y la implementación de políticas para solucionarlos.

⁴⁰ “Tres formas de coordinación social”. Norbert Lechner. Revista de la CEPAL, N° 61, Abril 1997.

Para un caso como el FONIE, en el que están involucrados entidades del Gobierno Central y Gobiernos Subnacionales, se aplica lo que Licha y Molina como una coordinación vertical y horizontal:

“La coordinación exige una doble articulación de las acciones: la articulación vertical y la horizontal. En primer lugar, los gobiernos centrales son vistos como los entes que deciden las políticas y la coordinación que ejercen es vertical. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales son vistos como los entes que implementan las políticas y la coordinación que ejercen es horizontal. La idea que aquí proponemos es alterar esta visión para considerar que los gobiernos centrales también se involucran en la implementación y que por consiguiente la coordinación vertical, llamada también intergubernamental, debe ser vista como una condición indispensable para la coordinación horizontal, siendo ambas inseparables (Peters, 1998). En la coordinación vertical, el nivel superior de gobierno desempeña un papel normativo, de financiamiento y monitoreo. La coordinación horizontal es también llamada intersectorial y articula la acción de las distintas agencias sectoriales (Serrano, 2003)”⁴¹.

En este orden de ideas, es pertinente revisar cómo es que FONIE desarrolla estos dos tipos de coordinación, particularmente la coordinación horizontal intersectorial, pues en los procesos de FONIE la participación de los sectores es una de las más importantes. Además este tipo de coordinación es un desafío en sí mismo porque no es fácil de lograrla, al respecto Licha y Molina señalan que:

“No obstante, en las agencias públicas existe una cierta resistencia a cooperar con otras. Al parecer, se sienten amenazadas por esta práctica porque podría causar incomodidades en entes que compiten real o potencialmente en lo que se refiere a presupuesto, políticas, crédito político u otros recursos”⁴².

La dificultad enunciada en la cita previa según Licha y Molina se origina en que los actores claves de una política, *“que son los más representativos e influyentes en el proceso de toma de decisiones, tienen poderes desiguales, se movilizan por sus propios intereses y de acuerdo con las expectativas que las políticas tienden a generar en su grupo. Por ende, puede haber conflictos de poder reales o latentes.”* (Isabel Licha y Carlos Molina, 2006). En tal sentido, *“la coordinación como proceso debe apuntar a reducir el conflicto, nivelar las diferencias de poder, articular*

⁴¹ “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. Isabel Licha y Carlos Molina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. 2006.

⁴² “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. Isabel Licha y Carlos Molina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. 2006.

intereses y expectativas y generar acuerdos en torno a objetivos estratégicos” (Isabel Licha y Carlos Molina, 2006). El objetivo de la coordinación finalmente debe ser *“generar acciones articuladas en espacios intersectoriales e intergubernamentales”* (Isabel Licha y Carlos Molina, 2006). Agregan Licha y Molina que esta coordinación se debe promover mediante redes y otros mecanismos, para alcanzar resultados que no pueden alcanzarse sólo con el trabajo aislado de dichos actores. También indican que estos mecanismos de coordinación se hacen más importantes cuanto mayor es el tamaño y heterogeneidad de un país, algo que en el Perú es muy relevante, pues existen ámbitos diversos, gobernados por municipalidades diferentes en fortaleza institucional y capacidad de gestión. Con respecto a la resistencia de las agencias públicas a coordinar entre sí, es interesante mencionar que Repetto cita el caso de Chile: *“El programa Chile Solidario representa en tal sentido un claro ejemplo de que, cuando existe un fuerte compromiso presidencial, se orientan recursos presupuestarios y los ministros sectoriales no temen perder su identidad al frente de un área determinada, se generan las condiciones básicas para coordinar programas focalizados”*⁴³ (Fabián Repetto, 2005). (El subrayado es del autor). El mismo Repetto señala como una dificultad para la coordinación *“Un tercer aspecto a remarcar se asocia a la debilidad en términos de poder que suelen tener quienes son nombrados para generar o promover la coordinación”* (Fabián Repetto, 2005).

Los mecanismos de coordinación pueden ser de diversa naturaleza, Licha y Molina señalan que pueden ser a nivel de alta dirección (estratégico); a nivel de funcionarios de línea (operativo) o de carácter consultivo, con la finalidad de mejorar la política social. Particularmente importante es contar con mecanismos y estructuras de coordinación que tengan objetivos y funciones claros. Asimismo, según los precitados autores, es importante crear una cultura de acción conjunta entre las entidades del Estado, que facilite la coordinación, es decir por ejemplo, que los sectores se reconozcan como mutuamente interdependientes y que necesitan coordinar.

Los conceptos presentados remarcan la importancia de la coordinación para la implementación de una política social, lo que resulta más relevante para un caso como FONIE que articula el accionar de más una institución involucrada. Dos interrogantes pertinentes son ¿por qué no se produce la coordinación de manera espontánea? y ¿cómo lograr la coordinación? En búsqueda de una respuesta a la primera interrogante, se presenta la teoría de agencia⁴⁴ como una herramienta que puede ayudar a entender el comportamiento de los actores en un sistema como el que se conforma alrededor de FONIE es. De acuerdo con Jensen y Meckling la relación

⁴³ La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y/o Políticas Sociales: Notas Teóricas y Experiencias Prácticas en América Latina”. Fabián Repetto. 2005.

⁴⁴ Jensen y Meckling “Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure” (1976).

de agencia se define como una relación contractual mediante la cual una persona, a quien se le denomina Principal, designa a otra, denominada Agente, para que realice algún servicio en su beneficio; de esta manera, el principal delega al agente cierta autoridad y capacidad de decisión.

El caso del FONIE, como se explica más adelante, tiene similitudes al modelo descrito en varios de sus aspectos, por esta razón se ha tomado como una referencia conceptual para entender los procesos que se dan en el fondo, desde la perspectiva de los actores involucrados, de la dotación de sus recursos y de factores del entorno que los rodea. Es preciso indicar que no se está buscando demostrar que el FONIE se ajusta estrictamente al modelo de la teoría de agencia, sino más bien tomar herramientas de dicho modelo para afinar la estrategia de análisis de los procesos del FONIE. Como señala Ortegón (Edgar Ortegón, 2015):

*“En esta teoría se analizan situaciones estratégicas entre individuos y se busca proveer de un marco teórico para el estudio de un sinnúmero de situaciones de conflicto y cooperación para casi todas las ciencias sociales como la economía, la sociología y la ciencia política”.*⁴⁵

Para el logro de sus objetivos el FONIE cuenta con la participación de los ministerios involucrados (MVCS, MTC y MINEM) y de los Gobiernos locales, cuyas funciones son establecidas en el Manual Operativo del FONIE. En este contexto, la teoría de agencia permite una estructura de análisis para entender los resultados del FONIE a partir de las relaciones de las entidades que la integran.

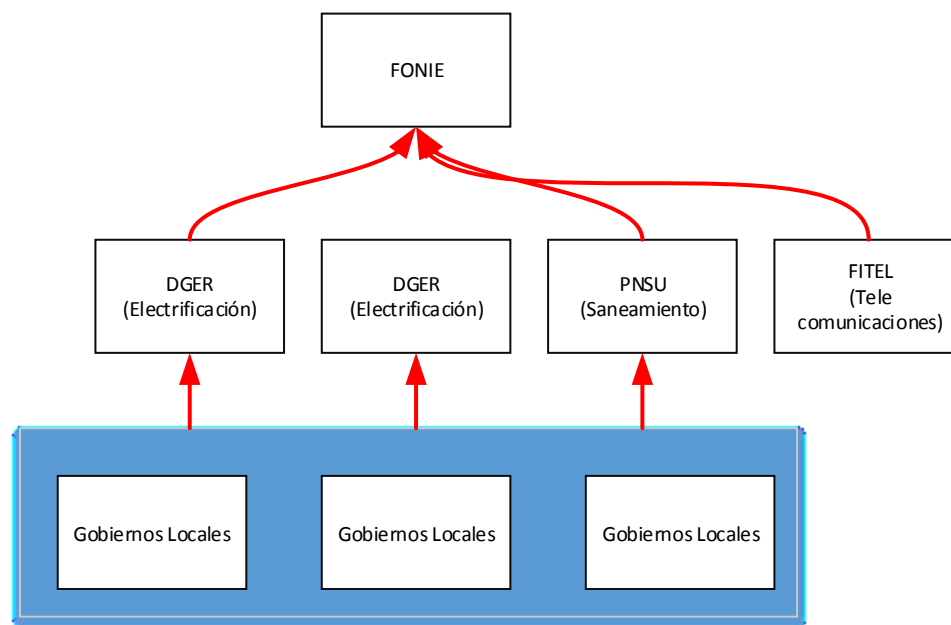
Al respecto, García Sánchez (Isabel García Sánchez, 2007) indica que:

“la Teoría de la Agencia, entendiendo cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea”.

En este orden de ideas, se puede concebir a FONIE como el principal y sus agentes vienen a ser las unidades sectoriales que deben cumplir las funciones de evaluación y seguimiento de los proyectos, que son formulados por los Gobiernos locales.

⁴⁵ “Políticas Públicas: Métodos Conceptuales y Métodos de Evaluación”. Edgar Ortegón. 2015. Lima.

Ilustración 10 – Actores que participan en el sistema



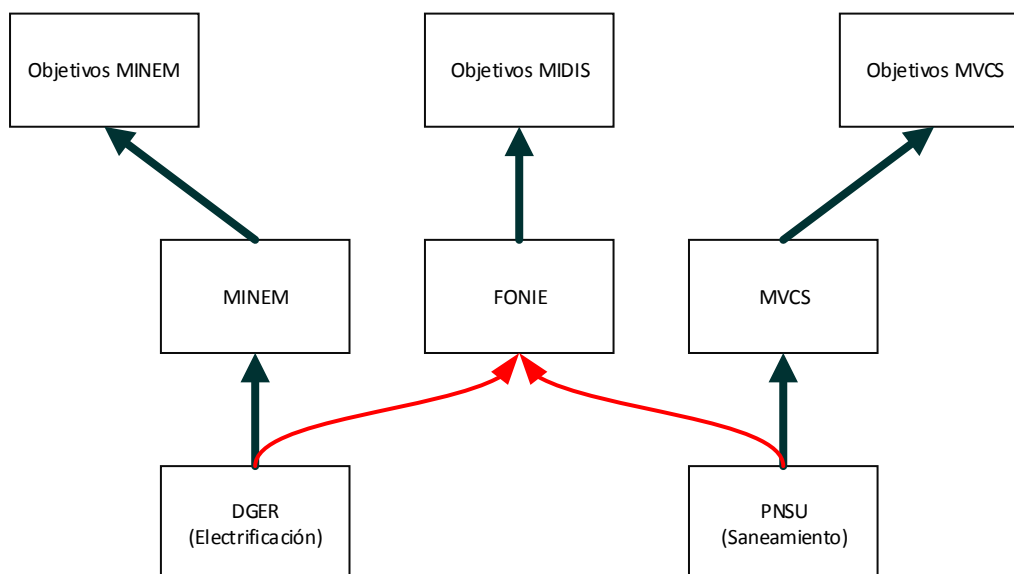
Elaboración: Propia.

La teoría de agencia también considera que existen beneficios de un esquema en el que existen un principal y un agente. Los beneficios se generan por el aprovechamiento por parte del principal, del conocimiento especializado del agente o de varios agentes. Estos beneficios son repotenciados cuando el agente tiene facultades “gerenciales” para tomar decisiones más rápidas y eficientes y que estén de acuerdo con los intereses del principal. Para que esto suceda, el agente debe ser una entidad con las capacidades adecuadas, esto es muy importante. En el caso del FONIE, se aprovecha el conocimiento especializado de terceros agentes (unidades sectoriales y Gobiernos locales), generando beneficios de eficiencia por las razones antes expuestas.

Relaciones entre principal y agente que pueden darse.

Entre las organizaciones suele ocurrir que un agente deba responder ante a varios principales, por lo que podría confrontar problemas de metas e instrucciones superpuestas o contradictorias. Por ejemplo, tratándose del caso del FONIE, el director de una unidad sectorial puede recibir instrucciones de un funcionario del FONIE y de un funcionario de su propio ministerio y es muy posible que dichos funcionarios no estén coordinados. El siguiente gráfico permite ilustrar que en el caso del FONIE, las entidades a las que encarga determinadas funciones, no sólo reciben instrucciones del FONIE, sino también de sus respectivos ministerios y cada uno de estos últimos puede tener objetivos diferentes a los del FONIE.

Ilustración 11 - Los agentes pueden tener más de un principal, cada uno con diferentes objetivos



Elaboración: Propia.

Más allá de la similitud que FONIE pueda tener con las características más importantes del modelo de agencia, lo importante es identificar por qué puede ser útil para el presente estudio. La utilidad que se encuentra en el modelo se da por los siguientes aspectos.

Permite identificar la razón de costos originados por la relación entre principal y agente.

Debido a las diferencias que pueden existir entre el principal y el agente, se incurre en costos, los cuales luego influyen en el resultado del proceso en el cual se encuentran involucrados:

- **Costos (pérdida) de agencia.** Cuando el Principal delega funciones al Agente, se producen posibilidades de que se manifiesten sus diferencias de intereses y la asimetría de información entre ambos, lo cual se puede traducir en un valor de producto inferior al potencial y/o en unos costos superiores a los estrictamente necesarios. En el caso del FONIE, el fondo delega en las unidades sectoriales la evaluación de los proyectos de los Gobiernos Locales. No obstante la precitada evaluación, FONIE detecta que los proyectos presentan duplicidad de intervención, que debió ser corregida en la evaluación de la unidad sectorial. Además el seguimiento que la unidad sectorial debe hacer a la ejecución del proyecto no evita que dicha ejecución no alcance los objetivos del proyecto.
- **Costos de incentivo.** Una manera de conseguir que el Agente tienda a actuar más estrechamente en función de los intereses del Principal, es estableciéndole un incentivo para que actúe de esa manera. En particular, la coordinación entre involucrados, tan

necesaria como se indicó líneas arriba, no se dará de manera espontánea, será necesario diseñar incentivos para que las unidades sectoriales y los Gobiernos Locales se animen a coordinar. Como señala Ortégón: *“¿cuál es el nivel adecuado de incentivos que el Principal debe establecer para que el Agente esté dispuesto a participar y cooperar?”*⁴⁶ (Edgar Ortégón, 2008).

- Costos de “fianza”. Usualmente el Principal se reserva algún grado de control y no da total libertad a los agentes en la toma de decisiones, con el fin de asegurarse que el agente cumpla las metas que le ha asignado. Este control implica un costo pues puede afectar la eficiencia de las actividades de los agentes. En el caso del FONIE estos costos podrían reflejarse en los tiempos que toma los controles y verificaciones que realiza el FONIE a los proyectos que le son presentados para su financiamiento o, en los controles que desarrollan entidades que cumplen las mismas funciones (por ejemplo las revisiones que hacen las unidades sectoriales y la DGIP del MEF, a los proyectos declarados viables por las oficinas de programación e inversiones de los Gobiernos locales).

Reuniendo los conceptos de coordinación de políticas sociales con la teoría de agencia, se puede decir que una adecuada coordinación entre los involucrados permitirá ganar las eficiencias de especialización de dichos actores, reducir las “pérdidas de agencia” y los “costos de fianza”. No obstante, las precitadas ganancias dependerán del grado de coordinación que se logre, para lo cual será importante diseñar incentivos efectivos para que los involucrados coordinen.

Cabe mencionar que de acuerdo a su diseño, FONIE asume la orientación de determinadas políticas del Estado (cierre de brechas de infraestructura para la inclusión social y económica por ejemplo), pero no asume funciones operativas para la implementación de dichas políticas, las cuales encarga a las unidades sectoriales y a los Gobiernos locales. Al respecto, algunos países de la OECD han adoptado un modelo “sectorial”, en el que el director de una unidad es responsable de todos los aspectos de la gestión de dicha unidad, incluyendo las políticas y los aspectos operativos de su implantación. (Boorsma, 1997). El objetivo detrás de esta evolución está en superar los obstáculos en la toma de decisiones debido a que numerosos funcionarios tengan que estampar su aprobación, lo que conspira contra la rapidez de la toma de decisiones y erosiona el sentido de responsabilidad personal en relación con las consecuencias de las propuestas de políticas. De esta manera se busca que la unidad sea responsable y tenga las herramientas suficientes para diseñar sus políticas e implementarlas. Es una opción que requiere

⁴⁶ “Guía sobre Diseño y Gestión de la Política Pública”. Edgar Ortégón, 2008. Bogotá.

menos coordinación para la implementación de una política sectorial y podría generar reflexiones en torno a la posibilidad de que FONIE asuma funciones adicionales a las que actualmente desarrolla.

Factores que determinan el cumplimiento de objetivos en un sistema de principal y agente.

La consecución de resultados en un modelo de principal y agente depende de varios factores. Vergés (Vergés, Joaquim, 2000), propone que “el volumen del producto” (es decir los resultados de los procesos que el agente desarrolla para el principal) depende del grado de esfuerzo que realiza el agente A desarrolle en su gestión (e) y del volumen de factores productivos que el principal ponga a su disposición (personal profesional, gastos autorizados, inversión de capital, etc.), las características profesionales del propio agente y un conjunto de elementos del entorno que ni el principal ni el agente (unidades sectoriales, Gobiernos locales) pueden controlar. Así Vergés propone el siguiente modelo:

$$Y = f[F,E,R,N]$$

Donde:

F representa el volumen de factores de producción de los que disponen los agentes (unidades sectoriales y Gobiernos locales): profesionales, recursos financieros, equipos, etc.

E representa el grado de esfuerzo que los agentes dedica a su gestión, cuantitativamente y cualitativamente (horas de esfuerzo e intensidad de la dedicación, interés y compromiso).

R representa las características profesionales de los agentes.

N representa al conjunto de elementos externos que ni FONIE ni las unidades sectoriales ni los Gobiernos locales pueden controlar, pero que afectan a la consecución de objetivos (coyuntura económica, del sector, área geográfica, naturaleza, etc.).⁴⁷

El modelo antes expuesto permite herramientas para entender y analizar el funcionamiento del FONIE. Así, se debe tomar en cuenta la dotación de recursos de los que disponen los gobiernos locales y las unidades sectoriales para cumplir con sus objetivos en el proceso de gestión de los proyectos financiados por FONIE. Se debe considerar también el nivel de esfuerzo que tanto los gobiernos locales como las unidades sectoriales dedican a la gestión de los proyectos financiados por FONIE (podría ser que no le asignen ningún esfuerzo adicional respecto de otros proyectos

⁴⁷ El modelo ha sido tomado de Vergés, Joaquim. (2000). Control e incentivos en la gestión empresarial. Barcelona: UAB.

que no son financiados por FONIE). Se debe considerar las calificaciones profesionales de los principales funcionarios de los agentes, por ejemplo las calificaciones y experiencia del alcalde y de los encargados de la unidad formuladora, unidad ejecutora y oficina de programación e inversiones. También se deben considerar otros factores externos no controlables por FONIE, ni por Gobiernos locales o Unidades Sectoriales que afectan el desarrollo de los proyectos, como conflictos sociales, condiciones geográficas, climáticas, entre otras.

3. Metodología.

En los capítulos previos se ha podido apreciar los objetivos del FONIE, las entidades involucradas, así como conceptos que ayuden a entender las relaciones entre los involucrados, la participación de la población y el principal sistema en el cual se desarrollan las intervenciones de FONIE, que es el SNIP. Tomando en consideración los elementos antes mencionados y de acuerdo a los términos de referencia de la consultoría, corresponde desarrollar el objetivo de la misma que es identificar y analizar las dificultades administrativas, políticas, técnicas, institucionales en el proceso de implementación de los proyectos de inversión pública del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales en el periodo 2013- 2015 y emitir recomendaciones orientados a mejorar la intervención del FONIE.

Para el desarrollo del objetivo principal, se han propuesto 3 objetivos específicos que se menciona a continuación.

- Objetivo 1. Conocer el proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión de las municipalidades, sector y FONIE.
- Objetivo 2 Conocer los procesos administrativos y técnicos que se desarrollan en el proceso de implementación de los proyectos financiados por el FONIE.
- Objetivo 3. Identificar los factores internos de los sectores y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.

Para abordar estos objetivos ha sido necesaria una metodología que tuvo dos tipos de fuentes de información: las fuentes secundarias y las fuentes primarias. La información secundaria estuvo conformada por la documentación que alcanzó FONIE respecto a los procesos de requerimiento, aprobación y transferencia de recursos, para cada uno de los proyectos que conforman la muestra. Adicionalmente, se revisó información secundaria de disponibilidad pública, tales como el Banco de Proyectos del SNIP, INFOBRAS, SOSEM, SEACE, entre otros. La información primaria fue obtenida mediante encuestas y entrevistas en profundidad que se describen en la siguiente sección.

Ámbito de estudio.

En los términos de referencia de la consultoría ya estaba establecido que el estudio se debía desarrollar en función a 38 proyectos financiados por FONIE, en proceso de inversión o culminados, seleccionados de manera aleatoria. El resultado de esta selección se tradujo en 29 municipalidades, 1 Gobierno Regional, Pro Vías Descentralizado y FITE.

Cuadro 11 - Relación de municipalidades seleccionadas para el estudio

Región	Municipalidad / Gobierno Regional
Ayacucho	Chuschi
	Acocro
	Ocros
	Tambillo
	Santillana
	Chungui
	Paico
	Colca
	Vilcanchos
	Provias Desc.
Apurímac	Lucre
	FITEL
San Martín	Gob. Reg.
Piura	Huarmaca
La Libertad	Huancaspata
Puno	Saman
	Cojata
	Inchupalla
	Capachica
	Plateria
	San Pedro de Putina Punco
Huancavelica	Paucarbamba
	Salcabamba
	Salcahuasi
	Tintay Punco
	FITEL
Huánuco	Chuquis
	Quisqui
Cusco	Lares
	Ocongate
Loreto	Mariscal Ramon Castilla
	Torres Causana
Lambayeque	Cañaris

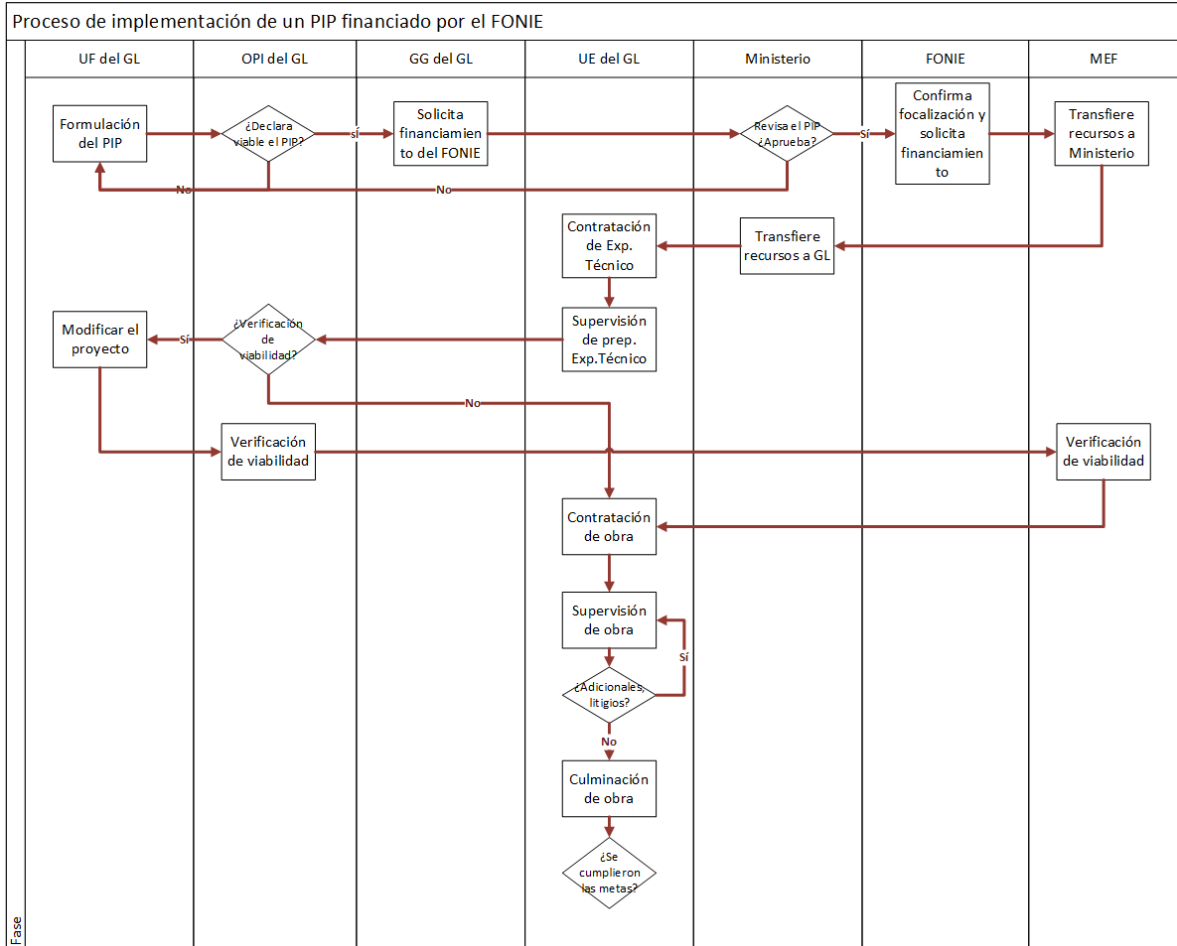
Fuente: términos de referencia

3.1. Información a recoger e instrumentos utilizados.

Conociéndose el ámbito de la muestra en la que realizar el trabajo de campo y los objetivos específicos de la consultoría, se deben definir la información a recoger y los actores relevantes para ello. Para determinar estos aspectos se ha tenido en cuenta el proceso general para obtener el financiamiento de FONIE descrito en su Reglamento y en su Manual de Operaciones

(un flujograma más detallado de estos procesos se presenta en los siguientes capítulos). Para este propósito, el siguiente gráfico ayuda a identificar actores y funciones.

Ilustración 12 - Proceso general para obtener financiamiento del FONIE



Elaboración propia.

Entidades involucradas con las intervenciones financiadas por FONIE.

De acuerdo a los procesos indicados en el Manual de Operaciones de FONIE, las entidades involucradas directamente son las siguientes.

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Energía y Minas y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en vista de su rol técnico, normativo, promotor y ejecutor de proyectos de inversión pública en servicios básicos. Estos ministerios están representados por sus unidades sectoriales que respectivamente son: Provías Descentralizado; Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL); Dirección General de Electrificación Rural (DGER) y Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU).

- Ministerio de Economía y Finanzas, por su rol normativo de las inversiones públicas y financiero para la provisión de recursos para las intervenciones del FONIE.
- Gobiernos Regionales y Locales, por su función de desarrollo de sus respectivos ámbitos, planeamiento y financiamiento de los proyectos. Estas entidades cumplen roles muy importantes pues se encargan de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. Para ello cuentan con unidades dentro de su organización que son las siguientes:
 - La Unidad Formuladora (UF) del proyecto, que se encarga de formular el **estudio de preinversión del proyecto** (también llamado perfil), el cual debe ser evaluado y de corresponder, ser declarado viable.
 - La Oficina de Programación e Inversiones (oficina de programación e inversiones), es la encargada de la evaluación del proyecto. y de aprobarlo y declararlo viable, si corresponde, para su ejecución.
 - La Unidad Ejecutora (UE), es la unidad responsable de la ejecución del proyecto. Es la que realiza la contratación de la entidad que elabora el **expediente técnico** y del **contratista de obra**.
- La población beneficiaria, es directamente afectada por los resultados del proyecto, por lo que se espera su participación activa en todas las fases del proyecto.

Se mencionan a estas entidades porque será muy importante conocer la opinión de sus representantes para conocer las dificultades que se presentan en el proceso de implementación de los proyectos que financia FONIE. La información que se solicite a estas entidades dependerá de las funciones que les toca asumir en el ciclo de proyectos del SNIP y de acuerdo a la normatividad del FONIE. Asimismo, se les solicitará a estas entidades información para conocer sus características e inferir sus fortalezas y debilidades para el cumplimiento de sus funciones.

Como se mencionó previamente, los instrumentos utilizados para levantar información primaria fueron:

- ✓ **Encuesta**: Este instrumento contiene preguntas cerradas de tipo estructurado y fueron aplicadas al alcalde o gerente general del gobierno local. Tiene por objetivo principal identificar y contextualizar las capacidades administrativas e institucionales con las que cuenta las instancias de gobierno local y regional. La encuesta y sus respuestas se encuentra en los Anexos.
- ✓ **Entrevista a profundidad**: Este instrumento comprendió preguntas abiertas o de tipo semi estructurada, y estuvieron dirigidas a los funcionarios de las entidades involucradas y a representantes de la población objetivo. La entrevista contuvo preguntas que

obedecen a una estructura lógica del proceso del ciclo de un proyecto. Se tuvo en cuenta además la posibilidad de realizar repreguntas, así como identificar procesos y hallazgos importantes para generar información para el análisis. Las entrevistas se realizaron además siguiendo un protocolo que se describe en el anexo.

A continuación, se presentan las características de los instrumentos empleados.

Cuadro 12 - Características de los instrumentos empleados

Nombre del Instrumentos	Tipo de Instrumento	Objetivo del Instrumento	Público Objetivo
Encuesta a Gobiernos Locales	Cuantitativo	Identificar la capacidad técnica e institucional de los Gobiernos Locales para la gestión de los proyectos de inversión pública financiados por el FONIE.	Alcalde / Gerente General del Municipio.
Entrevista a Profundidad a Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local.	Cualitativo	Identificar y analizar las principales dificultades técnicas en el proceso de gestión de los proyectos de inversión pública, considerando la etapa de pre inversión, inversión y post inversión. Identificar los procesos administrativos e institucionales que se presentan durante todo el proceso de gestión de los proyectos de inversión. Identificar los factores externos que influyen en los procesos de gestión de la inversión pública.	Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local.
Entrevista a Profundidad a Jefe de Oficina de Programación de Inversiones del Gobierno Local.	Cualitativo		Jefe de Oficina de Programación de Inversiones del Gobierno Local.
Entrevista a Profundidad a Jefe de la Unidad Ejecutora.	Cualitativo		Jefe de la Unidad Ejecutora.
Entrevista a Profundidad a Alcalde / Gerente General del Municipio.	Cualitativo		Alcalde / Gerente General del Municipio.
Entrevista a Profundidad a Jefe de la Oficina de Programación e Inversiones de los sectores de MTC / MINEN, MVCS y FITEL.	Cualitativo		Jefe de la Oficina de Programación e Inversiones de los sectores de MTC / MINEN, MVCS y FITEL
Entrevista a Profundidad al Especialista Sectorial de la Dirección General de Inversión Pública del MEF.	Cualitativo		Especialista Sectorial de la Dirección General de Inversión Pública del MEF
Entrevista a Profundidad a Especialista sectorial de la Dirección General de	Cualitativo		Especialista sectorial de la Dirección General de

Presupuesto Público del MEF.			Presupuesto Público del MEF.
Entrevista a Profundidad a Encargado del Planeamiento y Seguimiento de los Proyectos del FONIE.	Cualitativo		Encargado del Planeamiento y Seguimiento de los Proyectos del FONIE.
Entrevista a Profundidad a Director Ejecutivo del FONIE.	Cualitativo		Director Ejecutivo del FONIE.
Entrevista a Profundidad a Miembro de la Comunidad donde se desarrolló el proyecto.	Cualitativo	Analizar las percepciones de la comunidad sobre los procesos de gestión de los proyectos de inversión pública.	Miembro de la Comunidad donde se desarrolló el proyecto.
Entrevista a Profundidad a Gerente de Empresa Contratista que Ejecutó la Obra del Proyecto.	Cualitativo	Analizar y relacionar la influencia de las empresas contratistas como un factor importante en la gestión de los proyectos de inversión pública.	Gerente de Empresa Contratista.

Fuente: Víctor Torres “Producto 1, Informe de Capacitación y Validación de las herramientas e instrumentos de recolección de información”.

Matriz de Evaluación.

Definidos los actores a los que se deben aplicar las entrevistas en profundidad y los grandes temas a ser tratados en las entrevistas (los tres objetivos específicos), corresponde proponer las preguntas que deberán guiar las entrevistas. Dichas preguntas, se presentan en la siguiente matriz de evaluación, la misma que está ordenada de acuerdo a los 3 objetivos específicos, los actores a ser entrevistados y los temas a abordarse con cada actor.

Objetivos	Variable / Eje temático	Código	Preguntas	Actores
1 Conocer el proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión de las municipalidades, sector y FONIE.	- Calidad de los pips presentados a FONIE	- 1.1 Modificaciones al PIP (costos, plazos, metas).	1.1 Modificaciones al PIP Jefe de la unidad formuladora del GL: - ¿Cuáles son las principales observaciones que se evidencian en la formulación y aprobación de los PIP? Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL - Los proyectos declarados viables por la oficina de programación e inversiones que fueron observados por el sector, ¿Por qué fueron observados y cuál fue el proceso para su subsanación? Jefe de oficina de programación e inversiones del Sector - De ser el caso ¿cuáles son las observaciones que comúnmente se formulan a los proyectos de los Gobiernos locales para los que se solicita financiamiento del FONIE? Funcionario de planeamiento y monitoreo del FONIE. - ¿Disponen de estadísticas de tiempos, observaciones y otras características del proceso de revisión de los proyectos de los Gobiernos locales, por parte de los sectores? ¿qué conclusiones tienen? ¿qué recomendaciones implementarían para mejorar dicho proceso?	- Jefe de la unidad formuladora del GL. - Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL. - Jefe de la oficina de programación e inversiones del Sector. - Funcionario de planeamiento y monitoreo del FONIE.
	- Capacidad de la unidad formuladora del gobierno local para formular pips adecuados	- 1.2 Capacidades de la unidad formuladora del gobierno local	1.2 Capacidades de la unidad formuladora del GL Jefe de la unidad formuladora del GL - ¿Con que capacidades cuenta la unidad formuladora para la formulación de los proyectos? ¿La unidad formuladora cuenta con el personal adecuado y suficiente para la formulación de proyectos y/o supervisión de los consultores? - ¿Cuáles son los recursos y plazos que dispone para la formulación de los proyectos? ¿los considera adecuados? ¿por qué? ¿qué porcentaje del monto de inversión representa el monto de recursos destinados a la formulación? (debería ser alrededor del 2%). - Que procesos se sigue para formular un proyecto. ¿Qué proceso se sigue para verificar la calidad del proyecto formulado? ¿se dispone de especialistas para revisar la calidad de los estudios (ingenieros especializados; especialistas sociales que verifiquen la licencia social)? ¿Se efectúan visitas de campo?	- Jefe de la unidad formuladora del GL.

			- ¿Cómo describe la participación e involucramiento de la población en la formulación del proyecto? - ¿Cómo se toma la decisión de que proyecto elaborar y cuál es el proceso que siguen? ¿qué parámetros de priorización utilizan? - ¿Qué dificultades encuentra en el proceso de formulación de los proyectos? - Teniendo en cuenta las observaciones y verificaciones de viabilidad del proyecto, ¿Cómo describiría el desempeño de los consultores que realizaron el estudio de preinversión del proyecto?	
	- Capacidad de la oficina de programación e inversiones del gobierno local para evaluar adecuadamente los pips.	- 1.3 Capacidades de la oficina de programación e inversiones del GL	1.3 Capacidades de la oficina de programación e inversiones del GL Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL - ¿Dispone de los medios adecuados para la correcta evaluación de los proyectos? ¿qué podría faltar? ¿cuántas personas en la oficina de programación e inversiones son evaluadores de proyectos? ¿qué herramientas tienen para la evaluación de proyectos (costos estándares, manuales sectoriales, especificaciones técnicas, asesoría, etc.)? - ¿Cómo se podría mejorar el proceso de evaluación? Funcionario de planeamiento y seguimiento del FONIE - ¿Desarrollan acciones de capacitación y orientación a los GOBIERNOS LOCALES que luego remitirán sus proyectos al FONIE para financiamiento?	- Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL. - Funcionario de planeamiento y monitoreo del FONIE.
	- Proceso (complejidades y demoras) de evaluación de los pips viables de los Gobiernos locales.	- 1.4 Proceso de evaluación de los pips viables de los Gobiernos locales.	1.4 Proceso de evaluación de los pips viables de los Gobiernos locales. Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL - En caso el proyecto hubiese tenido verificación de viabilidad ¿por qué razones considera que el proyecto declarado viable y aprobado por el sector, ha debido pasar por verificación de viabilidad? - ¿Qué opina de la participación del sector en la revisión de los proyectos? Jefe de la oficina de programación e inversiones del Sector - ¿Cómo es el proceso de evaluación de los proyectos que los Gobiernos locales solicitan sean financiados por el FONIE? ¿son recibidos por lotes de manera estacional? ¿se reciben de manera continua?	- Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL. - Jefe de la oficina de programación e inversiones del Sector. - Funcionario de la DGIP del MEF.

			- ¿Cuántos proyectos que solicitan financiamiento del FONIE se reciben al mes en el periodo que se reciben estos proyectos? ¿en cuánto tiempo deben revisar los proyectos que han recibido? ¿considera que disponen de los recursos y del tiempo para la adecuación revisión de estos proyectos? - ¿En cuánto tiempo los Gobiernos locales suelen subsanar las observaciones que se les ha formulado? ¿suelen subsanar de manera correcta? ¿a qué podría deberse a que en ocasiones los resultados del expediente técnico sean diferentes a los del estudio de preinversión y que se deba realizar una verificación de viabilidad al proyecto? Funcionario de la DGIP del MEF - ¿Existe alguna particularidad respecto a los proyectos financiados por el FONIE (más complicados, más rápidos, etc.) con respecto a los demás proyectos formulados por los Gobiernos locales? - ¿Se efectúa algún seguimiento específico a la evaluación de los proyectos que solicitan financiamiento del FONIE? ¿está institucionalizado? - ¿Considera que los procesos asociados al FONIE mejoran la formulación o la ejecución de los proyectos? ¿por qué? - ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el diseño de los proyectos financiados por el FONIE?	
2 Conocer los procesos administrativos y técnicos que se desarrollan en el proceso de implementación de los proyectos financiados por el FONIE	- Verificación de viabilidad de pips. - Calidad de los expedientes técnicos. - Ejecución de pips. - Procesos FONIE. - Participación de la comunidad en la ejecución del proyecto. - Capacidad del FONIE.	- 2.1 Verificaciones de viabilidad al proyecto.	2.1 Verificaciones de viabilidad al proyecto Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL - ¿Qué tan recurrente es la verificación de viabilidad en los proyectos que declara viable la oficina de programación e inversiones y cómo afecta a las metas del proyecto? ¿en el caso particular de FONIE? - ¿Se evalúa el cumplimiento de las metas físicas del proyecto? Si la respuesta fuese “no”, ¿a qué se debe? si la respuesta fuese “sí”, ¿todos los proyectos han sido evaluados en el cumplimiento de sus metas? ¿qué conclusiones se pueden tener? - ¿Qué opina de las variaciones presupuestales entre el Estudio de Perfil y el Expediente Técnico? - ¿Qué dificultades considera que existe en el ciclo de inversión del proyecto?	- Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL.
		- 2.2 Calidad de los expedientes técnicos.	2.2 Calidad de los expedientes técnicos Jefe de la unidad ejecutora del GL - ¿Cómo se determina cuánto asignar para la preparación del expediente técnico?	- Jefe de la unidad ejecutora del GL. - Empresa contratista.

			- ¿Considera suficientes los recursos asignados a la preparación del expediente técnico? - ¿Cuáles son las dificultades en el proceso de elaboración del Expediente Técnico? (declaración desierta de la convocatoria, disponibilidad de consultores) Empresa contratista. - ¿Sólo desarrolló el expediente técnico o fue expediente técnico y obra?	
		- 2.3 Ejecución de pips.	2.3 Ejecución de pips Jefe de la unidad ejecutora del GL - ¿Cuáles son las dificultades en el proceso de ejecución de obra? ¿Cómo los resuelve? ¿Con qué recursos cuenta? (declaración desierta de la convocatoria, disponibilidad de contratistas, preparación de las bases) - Si hubiese sido el caso, ¿A qué se debe el incumplimiento de plazos, costos o metas en la ejecución de proyectos? ¿son casos propios sólo en FONIE? ¿también se da en otros proyectos? - ¿Cómo se realiza el seguimiento a la obra y qué herramientas usa? - ¿Considera adecuada la labor del supervisor del proyecto? ¿cómo se podría mejorar? - ¿Considera que dispone de los recursos necesarios para la adecuada administración de los contratos de los proyectos? ¿de qué personal dispone? ¿tiene ingenieros, equipo social o alianza con gerencias que atienden a los beneficiarios y abogado? ¿cuántos contratos de ejecución de proyectos debe administrar un funcionario de la UE? Jefe de la oficina de programación e inversiones del sector - ¿Tiene algún proceso específico para el seguimiento de la ejecución de los proyectos del FONIE? ¿cómo es dicho proceso? ¿está formalizado institucionalmente? - ¿Considera que los mecanismos de seguimiento de la ejecución de los proyectos del FONIE son adecuados? ¿Se disponen de los recursos necesarios para el adecuado seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados por el FONIE? De ser el caso, ¿qué es lo que faltaría? - ¿Se podrían identificar deficiencias en la gestión de sus proyectos por parte de los Gobiernos locales? ¿el ministerio ha desarrollado alguna acción para ayudar a superar dichas deficiencias? (podrían ser deficiencias en la licencia social,	- Jefe de la unidad ejecutora del GL. - Jefe de la oficina de programación e inversiones del Sector. - Funcionario de planeamiento y monitoreo del FONIE. - Empresa contratista.

			preparación del expediente técnico, licitación de la obra, selección del contratista, selección del supervisor, redacción del contrato, administración del contrato) - ¿Cómo se podría evitar que los contratos tengan modificaciones en el proceso de ejecución que luego generan mayores costos, demoras o incumplimiento de metas? - ¿Qué deficiencias existirían en los casos de ejecución de los proyectos por administración directa? ¿considera que es una opción recomendable? Funcionario de planeamiento y seguimiento del FONIE. - ¿Se han identificado las deficiencias en la ejecución de los proyectos por las que éstos no se ejecutan adecuadamente? ¿cuáles son? ¿existe algún documento al respecto al que se pueda tener acceso? - ¿A qué causas atribuiría que un porcentaje considerable de los proyectos aún no haya concluido? ¿cómo se planea mejorar esta situación? Empresa contratista. - ¿Fueron claros y adecuados los términos del contrato de ejecución de obra? - ¿Cómo se conformó el equipo profesional que ejecutó la obra? - ¿Cómo percibe el proceso de selección? (Ese proceso de selección) ¿Qué inconvenientes se tuvo en el proceso de selección? - ¿En cuánto tiempo se ejecutaron las obras? ¿se contó con el expediente técnico? ¿se tuvo que desarrollar un nuevo expediente técnico? ¿se tuvo contacto con los especialistas que desarrollaron el expediente técnico? ¿con los que desarrollaron el estudio de preinversión? ¿recuerda alguna discrepancia profesional en particular con el equipo que preparó el expediente técnico? - ¿Hubo variaciones en el presupuesto de la ejecución de obra? ¿A cuánto ascendió el monto del contrato por la ejecución de obra? - ¿Cómo considera su relación con la Unidad Ejecutora de la Municipalidad? ¿qué aspectos mejoraría? - ¿Cómo funciona el proceso de supervisión en la obra? - ¿Cómo funciona el proceso de seguimiento en la obra? - ¿El contrato se desarrolló en el plazo y costo fijados en el contrato? ¿qué variaciones hubieron? - Costo. ¿Hubieron partidas adicionales? ¿qué porcentaje del monto del contrato original representaron los originales? ¿a qué se debieron?	
--	--	--	--	--

			- Plazo. ¿Se cumplió con el plazo de ejecución indicado en el contrato? ¿por qué no se puedo cumplir? - Alcances. ¿Se cumplió con las metas establecidas por el proyecto (número de kilómetros, número de conexiones, etc.)? ¿por qué no? - De haber sido el caso, ¿cuáles fueron las razones principales para la suspensión de la ejecución de obras? - De parte del Estado, ¿qué entidad supervisaba su trabajo en la ejecución de obras? - ¿En qué aspectos considera que se podría mejorar el proceso de ejecución de obras?	
		- 2.4 Procesos FONIE.	2.4 Procesos FONIE. Jefe de la unidad ejecutora del GL - ¿Considera que los proyectos financiados por el FONIE se han desarrollado de manera más rápida y/o efectiva que los proyectos que no tienen ese financiamiento? ¿por qué? Jefe de la oficina de programación e inversiones del sector - ¿Los procesos considerados en la ejecución de proyectos financiados por el FONIE hacen más eficiente y efectiva la ejecución o lo contrario? ¿por qué? Miembro de la comunidad. - ¿Cuánto tiempo pasó desde que propusieron o se les anunció el proyecto hasta su concreción? ¿recuerda periodos en que no se desarrollaron trabajos en el proyecto? ¿Recuerda qué dificultades presentó este proyecto? - ¿Dispone ya de los servicios de: ¿electricidad, agua y saneamiento, telefonía o caminos rurales con adecuado funcionamiento? (el entrevistador debe nombrar los 3 servicios que sean diferentes al que ofrece el proyecto). Funcionario de la DGPP del MEF - ¿Por lo general cuánto tiempo toma transferir los recursos del FONIE a los Gobiernos locales, una vez que se recibe la solicitud para dicha transferencia? - ¿En promedio, cuántas transferencias se realizan para cada proyecto financiado por el FONIE? - ¿Son frecuentes los casos en los que se dilata el proceso de transferencia de recursos debido a la no observación de algún requisito? - ¿En qué aspectos considera que se podría mejorar el proceso de transferencia de los recursos del FONIE a los Gobiernos locales?	- Jefe de la unidad ejecutora del GL. - Jefe de la oficina de programación e inversiones del Sector. - Miembro de la comunidad. - Funcionario de la DGPP del MEF. - Funcionario de planeamiento y monitoreo del FONIE. - Alcalde o gerente general. - Funcionario de la DGIP del MEF.

			- ¿Cómo calificaría la ejecución presupuestal de los proyectos financiados por el FONIE? - ¿Cuáles son las causas que usted considera generan inadecuada ejecución de los proyectos financiados por el FONIE? - ¿Qué comparación podría hacer entre la ejecución de proyectos –desde la transferencia de recursos- financiados por el FONIE y la ejecución de proyectos financiados con recursos del gobierno local o del sector? Funcionario de planeamiento y seguimiento del FONIE. - ¿Qué tanto se ha logrado el planeamiento de proyectos para una comunidad, de manera que ejecuten simultáneamente proyectos de electrificación, agua y saneamiento, telecomunicaciones y caminos vecinales? ¿qué recomendaría desarrollar para lograr este objetivo? - ¿Por qué aún no se consigue que se desarrollen los diferentes tipos de proyectos que considera el FONIE para una misma comunidad, con el fin de incrementar el impacto de los proyectos? ¿piensan desarrollar algo al respecto? Alcalde o gerente general. - En el proceso de transferencia de recursos ¿Qué dificultades se evidenció para la formulación del expediente y ejecución de los proyectos? ¿Cómo se desarrolla el proceso de transferencia presupuestal del sector hacia su GL? Funcionario de la DGIP del MEF. - ¿Considera que el proceso para la transferencia de recursos afecta la ejecución de los proyectos financiados por el FONIE?	
		- 2.5 Capacidad del FONIE.	2.5 Capacidad del FONIE Funcionario de planeamiento y seguimiento del FONIE. - ¿Tiene algún proceso específico de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados por el FONIE? ¿puede describirlo? ¿realizan visitas de campo durante la ejecución de los proyectos? ¿al 100% de los proyectos? ¿a qué porcentaje? - ¿Cuántos profesionales tienen para el seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados por el FONIE? ¿cómo se distribuye el trabajo (por Gobiernos locales, por proyectos, por sector, etc.)? ¿en promedio, a cuántos proyectos hace seguimiento cada profesional? - ¿Se han desarrollado evaluación de cumplimiento de metas a los proyectos concluidos o cercanos a concluir? ¿qué % de cumplimiento de metas se suele verificar? ¿cómo se propone mejorar esta situación?	- Funcionario de planeamiento y monitoreo del FONIE.

3 Identificar los factores internos de los sectores y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos	- Conocimiento del FONIE y sus objetivos. - Calidad de recursos humanos del GL. - Participación de la población en el proyecto. - Capacidad de la empresa contratista. - Otros factores que afectan la ejecución del proyecto.	- 3.1 Conocimiento del FONIE y sus objetivos.	3.1 Conocimiento del FONIE y de sus objetivos. Alcalde o gerente general del GL - ¿Cómo percibe el FONIE? ¿Qué opinión tiene del FONIE? - ¿Cómo se decide qué proyecto gestionar y solicitar los recursos al FONIE? - ¿Cuáles son las principales dificultades que Usted identifica para la gestión de los proyectos por el FONIE? - ¿Tienen en cartera nuevos proyectos para presentar a FONIE? ¿se presentarán de manera conjunta proyectos de electrificación, caminos vecinales, telecomunicaciones y agua y saneamiento? En caso que la respuesta sea negativa ¿por qué no?	- Alcalde o gerente general del GL.
		- 3.2 Calidad de recursos humanos del GL.	3.2 Calidad de recursos humanos del GL Alcalde o gerente general. - ¿Cómo evalúa el trabajo de sus unidades de formulación y ejecución de proyectos? - ¿Se mantuvo el equipo profesional a cargo de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos o se renovó? ¿Por qué? En caso que hubiese habido renovación, ¿considera que ello afectó la gestión de los proyectos? - ¿Qué acciones de capacitación ha realizado para el personal a cargo de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos? - ¿Cómo se generan los reportes de seguimiento de los proyectos recibe al año? ¿Qué medidas se toman para corregir situaciones que afectan la ejecución del proyecto?	- Alcalde o gerente general del GL.
		- 3.3 Participación de la población en el proyecto.	3.3 Participación de la comunidad Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL - ¿Cómo está articulado el PiP a la programación integral de desarrollo del distrito? Miembro de la comunidad - ¿Ha oído hablar del FONIE? ¿Sabe que el proyecto fue financiado por el FONIE? - ¿Considera que el proyecto es el más importante para la comunidad o existían otros proyectos más importantes? ¿cuáles? - ¿Considera que el FONIE ha contribuido a que a su comunidad lleguen más o mejores proyectos? ¿por qué? - ¿La comunidad ha participado de alguna forma en el ciclo del proyecto? ¿De qué formas?	- Jefe de la oficina de programación e inversiones del GL. - Miembro de la comunidad. - Empresa contratista.

			- ¿Recibió usted y la población la información sobre los avances del proyecto? ¿Cómo? - ¿Cómo han participado en el proceso de gestión de proyectos? - ¿Han realizado algún aporte? - ¿En su opinión el proyecto ha tenido un beneficio directo y claro en los pobladores de la comunidad? ¿por qué? - ¿Considera que el proyecto ha atendido sus necesidades? ¿Existe alguna expectativa de la población que no hubiera sido atendida por el proyecto? ¿cuáles? Empresa contratista. - ¿Cómo considera el involucramiento de la población en el proceso?	
		- 3.4 Capacidad de la empresa contratista.	3.4 Capacidad de la empresa contratista Empresa contratista - ¿Dónde está ubicada la empresa? - ¿Cuántos años de experiencia tiene la empresa en la ejecución de obras para proyectos de _____ (indicar el tipo de proyecto que es el PIP que se está investigando)? - ¿Quién es el socio principal de la empresa? - ¿Con qué personal de planta cuenta para realizar esta clase de proyectos? (indicar cantidad de especialistas). - ¿Con qué equipamiento propio cuenta para realizar esta clase de obras? ¿a cuánto ascienden sus ventas anuales?	- Empresa contratista.
		- 3.5 Otros factores que afectan la ejecución del proyecto.	3.5 Otros factores que afectan la ejecución del proyecto. Alcalde o gerente general. - Si hubiese sido el caso, ¿A qué atribuiría que los proyectos de su municipalidad financiados por el FONIE hubiesen tenido problemas en el cumplimiento de plazos, metas o costos? - ¿Qué factores externos han interferido en al proceso del proyecto? (conflictos sociales) - ¿Ha habido discrepancias o dificultades de comunicación con instituciones del Estado, que perturbaran la ejecución del proyecto' ¿cuáles fueron?	- Alcalde o gerente general del GL.

3.2. Organización del trabajo de campo.

Para la realización del trabajo de campo en principio se hizo una validación de las herramientas a utilizar. La validación de los instrumentos de validación consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Concepto de validación:** Se refiere al grado en que un instrumento mide la variable que pretende medir⁴⁸.
- ✓ **Tipo de validación:** Para este estudio se determinó el tipo de validación de contenido⁴⁹.
- ✓ **Método utilizado:** El método usado para la validación de los instrumentos para este estudio es el de Juicio de Expertos⁵⁰.
- ✓ **Criterios establecidos para la validación de contenidos:** Los criterios seleccionados por el equipo investigador y que han sido sometido al juicio de expertos son:

Ilustración 13 - Validación de los instrumentos



Fuente: Víctor Torres "Producto 1, Informe de Capacitación y Validación de las herramientas e instrumentos de recolección de información".

⁴⁸ Metodología de la investigación, Roberto Hernández Sampieri, Editorial Mc. Graw Hill México 2010.

⁴⁹ Referido al grado en que un instrumento refleja un dominio específico de contenido de lo que se mide. Es el grado en que la medición representa al concepto medido.

⁵⁰ Es un conjunto de opiniones que pueden brindar profesionales expertos en el área especializada, relacionadas a la investigación o proyecto que se viene implementando.

Organización del trabajo de campo.

El trabajo de campo se desarrolló en los 29 distritos de los proyectos que conforman la muestra, 01 Gobierno Regional, Pro Vías Descentralizado, PNSU, DGER, FTEL, MEF y MIDIS. A partir del listado de municipalidades resultantes de los proyectos seleccionados y la estructura de los actores a entrevistar, se obtuvo el número de entrevistas a realizar. El detalle de la organización del trabajo de campo se muestra en anexos.

Cuadro 13 - Muestra de estudio según Informantes Identificados

Población Objetivo	Tipo de Instrumento	
	Encuesta	Entrevista
Responsables de unidades ejecutoras (Alcalde Distrital).	29	29
Responsables de Unidades Formuladoras		29
Funcionarios Pro Vías Descentralizado (Ayacucho)		5
Funcionarios FTEL (Apurímac y Huancavelica)		5
Funcionarios Gobierno Regional San Martín.		5
Responsables de oficinas de programación de inversiones. (Sectores: Gobierno Local y Regional, MTC, MINEM, MVCS o FTEL)		31 ⁵¹
Especialista sectorial de la Dirección General de Inversión Pública del MEF.		1
Especialista sectorial de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF.		1
Director Ejecutivo FONIE		1
Encargado del planeamiento y seguimiento de los proyectos en el FONIE.		1
Empresas Consultoras.		19
Autoridades políticas / Representantes / Dirigentes de la Comunidad.		29
TOTAL	29	154

Fuente: Víctor Torres "Producto 1, Informe de Capacitación y Validación de las herramientas e instrumentos de recolección de información".

La información recogida en el trabajo de campo fue procesada; por un lado las encuestas con sus preguntas de carácter cerrado y por otro las entrevistas en profundidad. En este caso se debió hacer la transcripción de la mayor parte de las entrevistas pues fueron recogidas en versión magnetofónica. Los textos de estas transcripciones fueron clasificados de acuerdo al libro de códigos, mediante el software denominado Atlas – ti. Los textos clasificados y codificados fueron utilizados para el análisis concerniente al objetivo principal y objetivos específicos de la consultoría.

⁵¹ 23 OPI de Municipalidades Distritales, 05 OPI de Municipalidades Provinciales, 03 OPI de Unidades Sectoriales.

Aspectos limitantes presentados en el trabajo de campo.

Realizado el trabajo de campo, es preciso indicar aspectos que pueden significar limitantes a los resultados del trabajo de campo. Estos aspectos son los siguientes.

- ✓ El desarrollo del trabajo de campo en los meses de enero y febrero coincidió con el periodo de precipitaciones fluviales, que si bien no perjudicó el trabajo, tuvo efecto en los horarios de salida de las unidades de transporte que brindan servicio a los lugares seleccionados para el estudio.
- ✓ Directorios con datos de contacto desactualizados para la ubicación y seguimiento de las personas a quienes se debían entrevistar.
- ✓ Limitada red de telecomunicaciones e internet en las zonas de trabajo.
- ✓ Dificultades para el cumplimiento de las entrevistas por parte de algunas de las personas a ser entrevistadas.
- ✓ Las fechas establecidas para el trabajo tuvieron que ser reprogramadas en algunos lugares, ya que llegar a la zona y no tener una respuesta a la convocatoria realizada, la labor de campo tomo de uno a dos días más de lo planificado por cada zona.
- ✓ En las zonas ubicadas en la región Loreto, las entrevistas a personal de la comunidad no fueron realizadas por la incompatibilidad del idioma entre el personal de campo y los residentes de la zona seleccionada para el estudio.
- ✓ Las entrevistas con los gerentes o responsables de las empresas contratistas se realizaron según la disponibilidad de los entrevistados, dado que son empresas que ya no se encuentran en la zona y que provienen de otras regiones diferentes a las seleccionadas para el estudio. Esto se pudo apreciar en las regiones de Piura, Lambayeque y La Libertad. A pesar de ello, se realizó la entrevista vía telefónica lográndose tener anotaciones de las respuestas según la guía de entrevista.

4. Resultados.

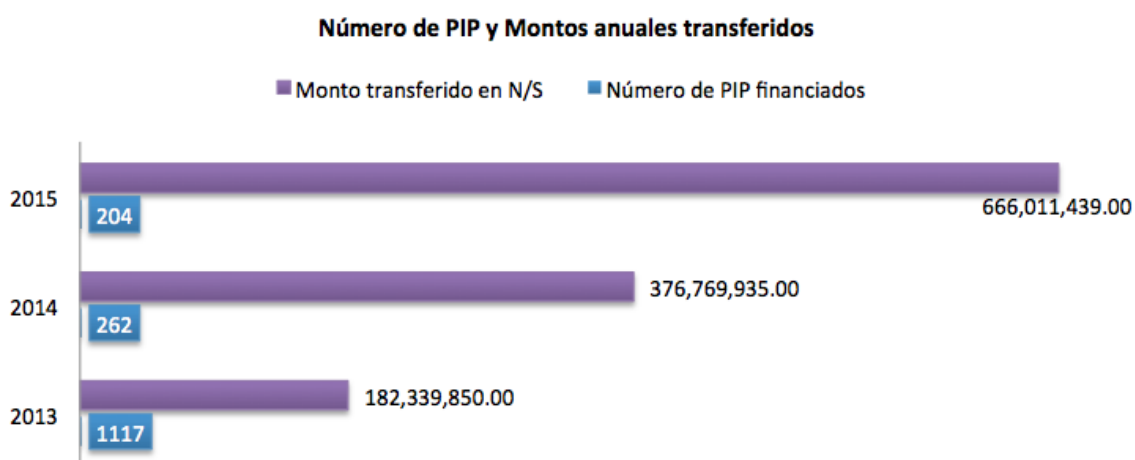
En este capítulo se presentarán los resultados encontrados a partir de la revisión y análisis de la información secundaria y primaria de FONIE. En la primera sección se presenta indicadores de nivel agregado de FONIE hasta el año 2015.

4.1. Indicadores generales del FONIE.

En esta sección se presentarán indicadores de los resultados del FONIE desde su creación a fines de 2012 hasta diciembre de 2015, así como indicadores generales del conjunto de proyectos que conforman la muestra que se va a analizar en el estudio. Los resultados encontrados se podrían denominar hallazgos generales del funcionamiento de FONIE.

De acuerdo a su normatividad, as actividades que actualmente financia el FONIE se agrupan en las tres fases del ciclo de proyectos: la preinversión, la inversión y el mantenimiento. De acuerdo con el análisis efectuado por Yanin Baca⁵², la actividad del FONIE como fondo de financiamiento de proyectos de inversión para los Gobiernos locales, ha ido creciendo en montos desde al 2013 hasta el 2015. Estas cifras incluyen el financiamiento que ha otorgado FONIE para preinversión, inversión y operación y mantenimiento.

Ilustración 14 – Número de PIPs y Montos Anuales Transferidos

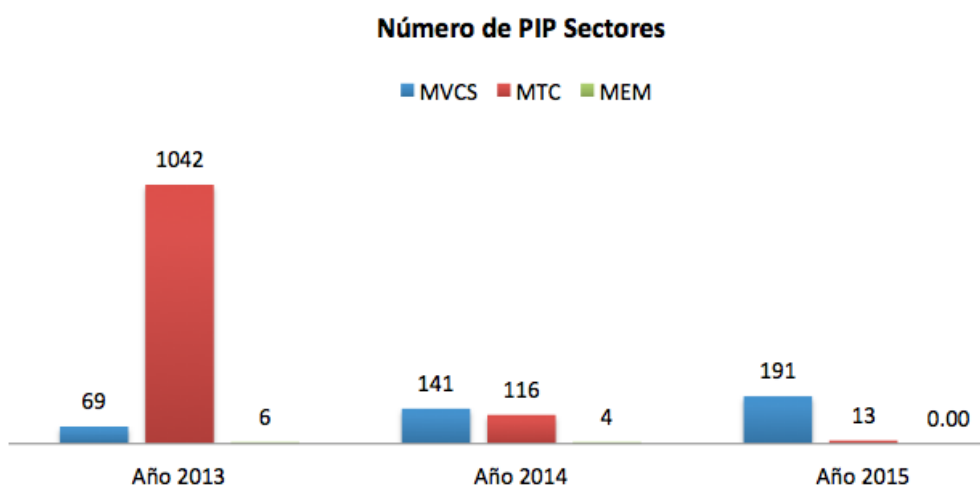


Tomado de: "Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales", Yanin Baca Farfán, 2015.

También es de destacar, que la mayor parte del financiamiento del FONIE ha sido demandado para proyectos de los sectores vivienda y transportes, como se aprecia en el siguiente gráfico.

⁵² "Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales", Yanin Baca Farfán, 2015.

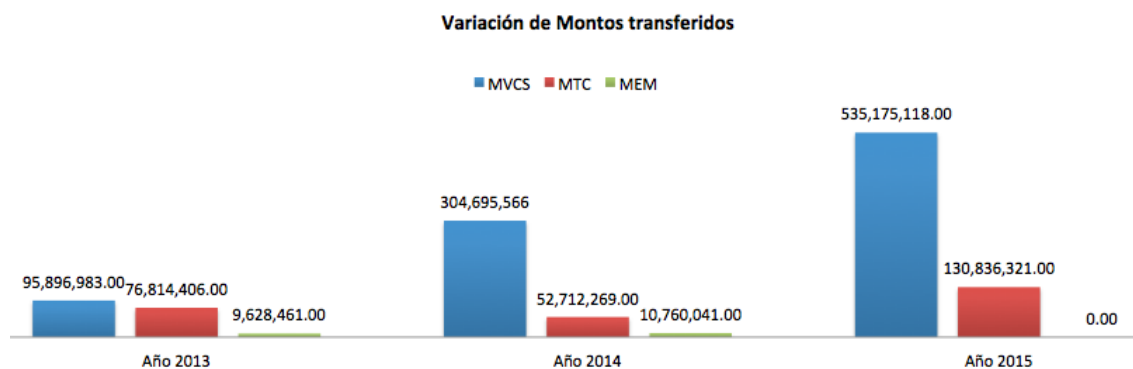
Ilustración 15 – Número de PIP por Sectores



Tomado de: “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”, Yanin Baca Farfán, 2015.

En el siguiente gráfico se puede observar los montos que han sido destinados por el FONIE, de acuerdo a los sectores antes mencionados.

Ilustración 16 – Variación de Montos Transferidos



Tomado de: “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”, Yanin Baca Farfán, 2015.

De acuerdo a cifras proporcionadas por el mismo FONIE, los financiamientos (a Diciembre de 2015) del fondo se distribuye de la siguiente manera.

Cuadro 14 - Solicitudes de Financiamiento al FONIE por Fase del Ciclo de Proyectos

Solicitudes de financiamiento al FONIE por Fase del Ciclo de Proyectos				
	Unidades		Monto S/.	
Inversión	534	26%	1,289,798,532	93%
Post Inversión: Mantenimiento	1,385	67%	56,996,803	4%
Pre Inversión	154	7%	37,933,354	3%
Total	2,073		1,384,728,689	

Fuente: FONIE información interna.

Elaboración propia.

Se observa que la mayor parte de las solicitudes de financiamiento se dirigen al mantenimiento, en segundo lugar a la inversión y en tercer y último lugar a la preinversión. Cuando se toman en cuenta los montos, es la inversión la que demanda la mayor cantidad de recursos y en menor proporción, el mantenimiento y la preinversión.

Otro aspecto interesante que se puede observar, en las solicitudes de inversión, es que el 78% de las mismas referidas a proyectos de menos de S/. 3 millones; el 34% a proyectos de menos de un millón de soles y sólo el 10% (54 proyectos) superan los S/. 5 millones. En términos de costos de los proyectos, el monto agregado de todos los proyectos que superan los S/. 3 millones, asciende al 60% del monto total de la cartera de solicitudes. La atención de una gran cantidad de solicitudes demanda mayor capacidad administrativa y de análisis de todas las entidades involucradas con el FONIE, (sectores, municipalidades y el mismo FONIE); de otra forma, los efectos se verán en dilaciones en los procesos y merma en la calidad de estos últimos. Estas reflexiones parten del siguiente cuadro.

Cuadro 15 - Rango de Costos de los PIPs

Rangos de costos de los PIPs	Inversión			
	Cantidad		Monto S/.	
Menos de 1 millón	183	34%	106,837,698	8%
entre 1 y 3 millones	235	44%	403,603,028	31%
3 y 5 millones	62	12%	236,999,473	18%
más de 5 millones	54	10%	542,358,333	42%
Total	534		1,289,798,532	

Fuente: FONIE información interna.

Elaboración propia.

Cabe recordar que la distribución de los proyectos financiados por FONIE según su tamaño, es un reflejo de la conformación de la cartera de proyectos generada por el SNIP, que tiene a fomentar la proliferación de proyectos pequeños, como se indica en el capítulo 3.

En el siguiente cuadro se aprecia la distribución de los proyectos que han sido efectivamente financiados por FONIE en la fase de inversión.

Cuadro 16 - Distribución de proyectos financiados por FONIE

Unidad Sectorial	Monto S/.	% de Monto	N° de proyectos	% de N° de proyectos
Total DGER	15,823,358	2%	6	1%
Total PNSU	809,362,503	80%	354	88%
Total PROVÍAS	38,042,184	4%	32	8%
Total FITEL	146,384,659	14%	12	3%
Total con DS	1,009,612,704		404	

Fuente: FONIE información interna.

Elaboración propia.

Del cuadro se puede apreciar que la unidad sectorial que más proyectos ha canalizado al FONIE y que han sido financiados es el PNSU del MVCS con el 80% en montos de inversión y el 88% en número de proyectos. El segundo lugar en montos lo tiene FITEL con el 14%, pero con tan sólo 12 proyectos, es decir, sus proyectos tienden a ser los más grandes en monto de inversión. PROVÍAS y DGER están bastante más rezagados, con el 4% y 2% respectivamente. Más adelante se verán las posibles razones para esta desigual de distribución de los proyectos entre las diferentes unidades sectoriales. También vale la pena anotar que, exceptuando a FITEL que tiene claramente un monto promedio de proyectos más grande, entre las otras tres unidades sectoriales el monto promedio por proyecto bordea los S/.2.2 millones; este un monto propio de un proyecto pequeño, con todos los inconvenientes de esta clase de proyectos que se han indicado antes.

4.2. Los proyectos de los gobiernos locales focalizados para la consultoría.

En esta sección se presenta información relacionada con los proyectos que conforman la muestra de los 38 proyectos que fueron revisados en la consultoría. De la relación de proyectos seleccionada para revisar en esta consultoría, para propósitos del análisis, se retirarán las intervenciones en las que la unidad ejecutora es el FITEL, PROVÍAS Descentralizado y al Gobierno Regional de San Martín, debido a que estas instituciones son de dimensiones diferentes a las de una municipalidad, lo que generaría distorsiones en el análisis. En primera instancia se van a revisar las cifras relacionadas a los proyectos declarados viables por dichas municipalidades en el periodo comprendido entre los años 2013-2015. A partir de dichas cifras se establecerán algunas inferencias que permitan tener una aproximación a la calidad de dichos proyectos (a

través de las verificaciones de viabilidad), el tamaño de los proyectos, el número de proyectos, entre otras características.

El cuadro que sigue a continuación da las primeras cifras referidas a los proyectos declarados viables por estas municipalidades.

Cuadro 17 - Cifras agregadas de los proyectos declarados viables por los Gobiernos locales seleccionados, periodo 2013-2015

	Monto Inicial del PIP	Número de proyectos con costos diferentes a los de viabilidad	N° de PIPs	% de PIPs con costos diferentes a los de viabilidad
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUARMACA	282,202,416	66	128	52%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHUSCHI	49,974,518	11	21	52%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE OCROS	115,158,335	16	40	40%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ACOCRO	112,901,171	27	55	49%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILCANCHOS	83,276,170	11	31	35%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TORRES CAUSANA	50,863,556	15	25	60%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUANCASPATA	57,129,444	15	34	44%
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MARISCAL RAMON CASTILLA	53,448,736	20	46	43%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PLATERIA	49,150,788	10	24	42%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTILLANA	105,815,193	5	26	19%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE KAÑARIS	49,921,276	17	32	53%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAMAN	75,241,046	14	40	35%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LUCRE	37,661,719	11	20	55%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TINTAY PUNCU	167,432,156	35	110	32%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LARES	34,047,340	3	12	25%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE QUISQUI	69,047,047	18	40	45%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COJATA	21,931,076	7	20	35%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHUQUIS	49,639,145	3	30	10%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INCHUPALLA	29,002,839	11	26	42%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE OCONGATE	125,672,887	9	48	19%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COLCA	39,976,607	7	24	29%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAPACHICA	35,703,221	9	34	26%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHUNGUI	44,830,458	4	27	15%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAUCARBAMBA	57,772,253	9	50	18%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TAMBILLO	79,258,871	11	46	24%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN PEDRO DE PUTINA PUNCO	96,340,270	9	48	19%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SALCABAMBA	54,092,610	14	45	31%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SALCAHUASI	44,967,028	2	35	6%
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PAICO	8,387,304	6	16	38%

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP.

Elaboración propia.

El cuadro precedente permite obtener las siguientes inferencias preliminares:

- La municipalidad con el mayor número de PIPs declarados viables para el 2013-2015 es la MD Huarmaca en Piura (128 proyectos), mientras que la tiene menor número de proyectos viables es la MD Lares en el Cusco, con 12 PIPs.
- También es la MD Huarmaca la que muestra el mayor monto en la suma de todos los PIPs que declaró viable, con más de S/. 282 millones. A su vez, la MD Paico es aquella cuyos PIPs suma el menor monto, con algo más de S/. 8 millones.

- El gobierno local que registra el mayor número de PIPs con diferencias entre el monto declarado viable y el costo final del proyecto (dado por el Formato SNIP F16) es también la MD Huarmaca, con 66 PIPs, que representa el 52% de todos sus PIPs declarados viables.
- La MD de Salcahuasi es la que tiene el mejor número de PIPs con montos diferentes a aquellos con los que sus PIPs fueron declarados viables, con sólo 2 PIPs.
- En términos proporcionales, la MD Torres Causana con el 60% es la que tiene la mayor proporción de PIPs con montos finales diferentes a los de la viabilidad. Asimismo, la MD Salcahuasi es la que refleja la menor proporción de PIPs con montos diferentes a aquellos con los que fueron declarados viables. Se debe mencionar que en promedio el 34% de los PIPs declarados viables por estos Gobiernos locales tienen un monto final de proyecto diferente a al monto con el que fueron declarados viables. Este es un porcentaje importante que de seguro tiene incidencia en la ejecución de los proyectos.
- De todos los proyectos declarados viables por estos Gobiernos locales:
 - 122 son de la función agricultura.
 - 37 pertenecen a la función ambiente.
 - 6 pertenecen a la función comercio.
 - 8 pertenecen a la función comunicaciones.
 - 95 pertenecen a la función cultura y deporte.
 - 208 pertenecen a la función educación.
 - 27 pertenecen a la función energía.
 - 1 pertenecen a la función industria.
 - 23 pertenecen a la función orden público y seguridad.
 - 1 pertenecen a la función pesca.
 - 74 pertenecen a la función planeamiento, gestión y reserva de contingencia.
 - 34 pertenecen a la función protección social.
 - 24 pertenecen a la función salud.
 - 186 pertenecen a la función saneamiento.
 - 208 pertenecen a la función transportes.
 - 1 pertenecen a la función turismo.
 - 78 pertenecen a la función vivienda y desarrollo urbano.

Queda claro que la mayor parte de los proyectos declarados viables por estas municipalidades pertenecen a las funciones transportes y educación; la tercera cantidad corresponde a los proyectos de saneamiento. Cabe recordar que el FONIE financia proyectos de transporte y

saneamiento; en cuanto a los otros tipos de proyectos que financia el FONIE –electrificación y telecomunicaciones–, sólo implican 27 y 8 proyectos respectivamente, es decir una proporción muy pequeña de toda la muestra.

Los Gobiernos locales seleccionados tienen pronunciada concentración en los PIPs de montos, menores. Así, los proyectos con costo menor a un millón de soles representan el 59% del número total de proyectos y conjuntamente con los proyectos menores a S/. 3 millones conforman el 90% del total de proyectos. Estas cifras se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro 18 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Tamaño de Proyecto

Solicitudes de inversión de GLs seleccionados				
Rangos de costos de los PIPs	Cant.		Monto S/.	
Menos de 1 millón	64	59%	32,449,158	14%
entre 1 y 3 millones	34	31%	54,510,021	23%
3 y 5 millones	7	6%	24,722,022	10%
más de 5 millones	3	3%	125,779,964	53%

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP.
Elaboración propia.

Los requerimientos de financiamiento de proyectos pasan por un proceso de revisión que tiene diversas etapas. En el caso de los proyectos de los Gobiernos locales focalizados, la mayor parte de sus requerimientos resultaron en el financiamiento efectivo por parte del FONIE. Estas cifras se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 19 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Situación del proyecto

Solicitudes de financiamiento de PIPs de GLs focalizados				
Situación.	Cant.		Monto S/.	
DS	105	97.2%	234,735,719	98.9%
REVISION	1	0.9%	545,829	0.2%
OBSERVADO	2	1.9%	715,842	0.3%

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP.
Elaboración propia.

Es conveniente mencionar también que varios de los Gobiernos locales focalizados presentaron sus requerimientos de financiamiento al FONIE, por proyectos que fueron formulados por otras entidades públicas, sean gobiernos provinciales o entidades del gobierno central. Esta situación puede, potencialmente, generar mayores costos de transacción en las gestiones para la consecución del financiamiento del FONIE y para las actividades seguimiento y evaluación de los proyectos financiados, pues de por medio hay una unidad formuladora y una oficina de programación e inversiones que no pertenecen al mismo gobierno local solicitante. Los Gobiernos locales que están en esta situación se muestran en el siguiente cuadro.

Ilustración 17 - Gobiernos locales que solicitaron financiamiento al FONIE por proyecto formulados por otras entidades del Estado

Gobiernos locales que solicitaron financiamiento al FONIE por proyecto formulados por otras entidades del Estado.
Paucarbamba
Lares
Paico
Lucre
Chuschi
Colca
Paico

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP.

Elaboración propia.

En las secciones siguientes se abordan los objetivos específicos señalados para la consultoría, presentando el análisis y resultados de la revisión de la información secundaria y primaria recopilados.

4.3. Proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión.

Para tener un mejor entendimiento del proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión que se remiten a FONIE, se empezará describiendo de manera sucinta el proceso de evaluación que se desarrolla en FONIE, se contrastará con lo que se ha encontrado en la evidencia empírica y se presentarán los hallazgos relevantes.

Un primer aspecto que vale la pena mostrar es la distribución sectorial de los proyectos que conforman la muestra de proyectos con la que se realizó el estudio. En el siguiente cuadro se presenta la referida distribución.

Cuadro 20 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Unidad Sectorial

Solicitudes de inversión de GLs seleccionados				
Sector	Cant.		Monto S/.	
ELECTRIFICACION RURAL	4	4%	7,448,526	3%
SANEAMIENTO RURAL	99	92%	180,549,350	76%
INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	1	1%	639,462	0%
TELECOMUNICACIONES	4	4%	48,823,826	21%
Total	108		237,461,165	

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP.

Elaboración propia.

Se observa que el 92% de los proyectos (76% si se hace referencia a los costos de dichos proyectos) están orientados al saneamiento rural, 1 proyecto a transporte, 4 a electrificación rural y 4 a telecomunicaciones. Queda claro que el tipo de proyecto que más han buscado financiar con FONIE estas municipalidades es de agua potable y desagüe, lo que contrasta con el objetivo de FONIE de financiar proyectos de servicios básicos de manera simultánea, lo que

se reflejaría en un número más equitativo de proyectos entre aquellos de saneamiento, de electrificación, de transportes y de telecomunicaciones. Posiblemente se puedan establecer dos razones para este fenómeno. El primero tiene que ver con la ausencia de una visión territorial de desarrollo en los Gobiernos locales, los cuales adolecen de diversas carencias organizacionales. La otra razón es que la gestión pública se ha organizado en sectores definidos por el tipo de servicio que se va a brindar, así, se tienen ministerios de educación, salud, vivienda, transportes, energía y minas, etc. Esta organización no ayuda a proponer intervenciones con diferentes tipos de intervención que generen un efecto sinérgico, que es lo que propone FONIE.

4.3.1. Articulación del proyecto al plan de desarrollo del Gobierno Local.

Con respecto a la articulación de los proyectos que financia FONIE a los planes de desarrollo del gobierno local al que pertenecen, se consultó a los funcionarios de las unidades formuladora y oficina de programación e inversiones, los cuales en su mayoría indican que el proyecto sí está articulado a su plan de desarrollo concertado. Todos coinciden en señalar que el presupuesto participativo es la instancia mediante la cual se articula el proyecto a las necesidades de la población y al plan de desarrollo. En las entrevistas no llegan a describir cómo se produce la articulación entre el proyecto y el plan de desarrollo, es decir la visión a futuro del distrito y los objetivos de mediano plazo, dentro de los cuales el proyecto es una meta plenamente identificada.

Jairo Valdez Vargas oficina de programación e inversiones Santillana - Ayacucho:

“Articulados, generalmente en los proyectos que se elabora en este distrito es mediante presupuesto participativo, entonces bajo ese marco labora generalmente esa municipalidad”.

oficina de programación e inversiones Tambillo - Ayacucho:

“Sí, todo este gobierno también cuenta con su instrumento de gestión y el desarrollo que hemos hecho en el local, el cual ha priorizado los proyectos de impacto y generalmente los proyectos de impacto se están gestionando a nivel de financiamiento si están dentro de la política, del gobierno local. A parte la práctica del sector, sí está más allá si cumplen”.

Elías Crespo oficina de programación e inversiones Ocros:

“Bueno realmente con los que tienen un presupuesto participativo, la gente hay propone que tipo de proyectos o que necesidades tiene y de acuerdo a eso se toma en cuenta y se evalúa y se prioriza también y de acuerdo a eso es lo que se considera para cada comunidad”.

Una de las premisas conceptuales básicas del FONIE era que la provisión simultánea de servicios a los Gobiernos locales generaría impactos importantes en el bienestar de la población; sin embargo, la canalización de proyectos hacia el FONIE se orienta en gran proporción hacia los proyectos de saneamiento. En este punto es sumamente interesante lo que indica el representante del PNSU porque el FONIE sólo iba a ser efectivo en este aspecto si los Gobiernos locales ya contaban con una cartera de proyectos de electrificación, saneamiento, caminos y telecomunicaciones, al momento de inicio de operaciones del FONIE. Continúa diciendo que los proyectos tardan en formularse, por lo tanto, si los Gobiernos locales no disponían de una cartera de proyectos de los sectores mencionados al inicio del FONIE, iba a ser muy difícil que el fondo pudiera financiar el paquete esperado de proyectos. Si bien la responsabilidad recae en los Gobiernos locales, también se debe reconocer, como dice el representante del PNSU, que poco se ha hecho por promover el desarrollo de carteras de proyectos territoriales y además multisectoriales. Así, cita como un ejemplo positivo el del alcalde de Santillana que sí se preocupó de generar una cartera multisectorial de proyectos, lo que le permitió aprovechar la oportunidad que le brindaba FONIE.

Respecto a la articulación de planes de desarrollo a nivel local, es importante recordar a Guerra García cuando indica que en el Perú no se tiene una regla de distribución presupuestal que asigne recursos con criterios de prioridad y equidad. El resultado es que existen distritos muy pobres con muy bajos presupuestos per cápita, lo que hace muy difícil que un gobierno local proponga un plan articulado de desarrollo, dentro del cual se inserten iniciativas como FONIE.

El bajo presupuesto del que disponen Gobiernos locales como los que reciben financiamiento de FONIE, también condiciona a que dichos Gobiernos locales formulen proyectos más pequeños porque aparentemente son menos costosos de formular y su ejecución está cerca de sus posibilidades presupuestales. Actuando de esta forma pierden la oportunidad de generar economías de escala tanto en la formulación como en la ejecución de los proyectos.

Guerra García señala también que el grueso del funcionamiento del SNIP peruano gira en torno a los controles de calidad de los proyectos caso por caso, y no tienen una visión de funcionamiento en el marco de políticas de Estado. Por esta razón, continúa el autor, los procesos de presupuesto predominan sobre los enfoques de planificación de mediano y largo plazo y las prioridades de inversión estratégica. Se puede decir entonces, que en el proceso de planificación del desarrollo en general, predomina el criterio de caja antes que el criterio estratégico de desarrollo. Este esquema es trasladado a los Gobiernos locales, los cuales tienen menos posibilidades aún de romper este esquema por no contar con recursos humanos de gestión altamente calificados.

Queda como reflexión entonces que, si bien existen mecanismos de articulación de desarrollo como el plan de desarrollo concertado, sería importante evaluar la efectividad de estos mecanismos de concertación. Lo que importa no es el cumplimiento de la formalidad del proceso de concertación, sino la relevancia de las propuestas que se hagan y la posibilidad de desarrollarlo, de manera integral, sobre territoriales e intertemporales.

4.3.2. Descripción de los procesos de evaluación de los requerimientos de financiamiento de proyectos que son presentados al FONIE.

El proceso de evaluación de los requerimientos de financiamiento de proyectos por el FONIE se describe en el Manual de Operaciones del fondo. El primero paso en esta cadena la desarrollan los gobiernos regionales y locales y las unidades sectoriales (son las unidades designadas por el MVCS, MTC y MINEM, responsables de recibir, verificar, evaluar y dar la conformidad técnica y económica a las propuestas de intervenciones de los gobiernos regionales o de los gobiernos locales que serán financiadas por el FONIE). Las funciones de estas entidades son (los textos entre comillas corresponden al Manual de Operaciones del FONIE):

Gobiernos regionales y locales.

- *“Establecer los requerimientos a las Unidades Sectoriales respecto de infraestructura y mantenimiento de los servicios básicos de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales en los distritos focalizados por el FONIE”.*

Unidades sectoriales.

- *“Elaborar y presentar ante la STG del FONIE, las solicitudes de financiamiento para intervenciones del propio Sector.*
- *Recepcionar, verificar, evaluar y dar la conformidad técnica y económica a las propuestas de intervenciones presentadas por los gobiernos regionales y gobiernos locales, a efectos de solicitar seguidamente, a la STG, el financiamiento de tales intervenciones.*
- *Efectuar las acciones de seguimiento necesarias a fin de que se cumplan los plazos de ejecución y montos asignados para la intervención e informar a la STG”.*

Secretaría Técnica de Gestión (STG) del FONIE:

- *“Evaluar y aprobar las solicitudes remitidas por las Unidades Sectoriales para el financiamiento de la preinversión, inversión y/o mantenimiento de las intervenciones, en el marco del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones, según corresponda.*

→ *Preparar la sustentación y gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del MIDIS, la transferencia de recursos del FONIE a las entidades respectivas, según lo detallado en el presente Manual y el Reglamento del FONIE.*⁵³

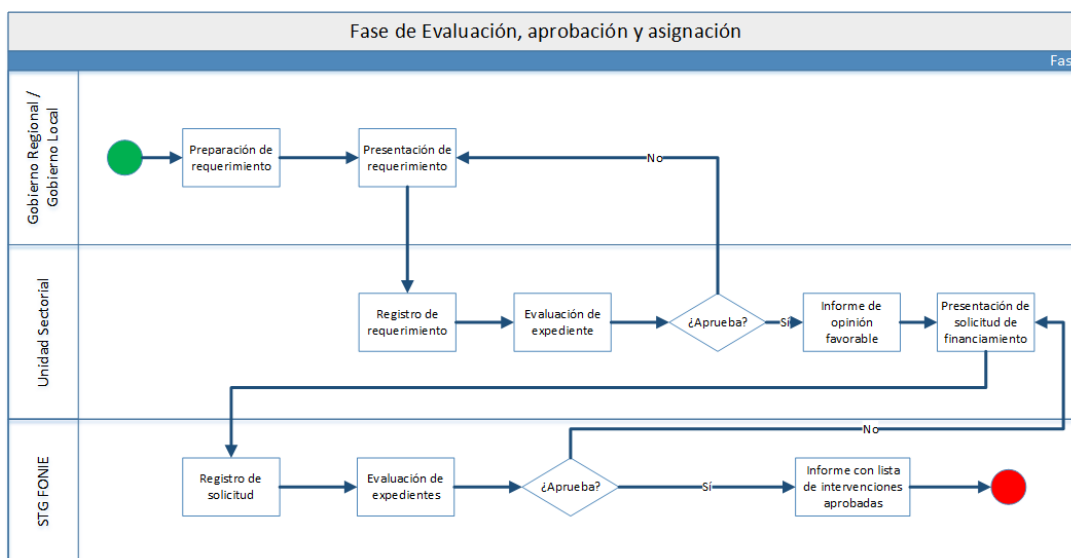
Respecto al proceso antes graficado, es importante resaltar lo siguiente:

- La unidad sectorial tiene un rol muy importante porque es el receptor de los requerimientos de financiamiento de los Gobiernos regionales y Gobiernos locales. Además evalúa los aspectos técnicos de los requerimientos (estudios de preinversión o expedientes técnicos) en el marco del SNIP, lo que en la práctica es la revisión de la viabilidad del proyecto. Su opinión es muy importante para que proceda el requerimiento de financiamiento y puede implicar (como sucede en varias oportunidades) que el gobierno regional o gobierno local deban reformular sus estudios para atender las observaciones de la unidad sectorial.
- La Secretaría Técnica del FONIE (STG) revisa el cumplimiento de los criterios de priorización de los proyectos y propone la cartera de intervenciones (en este caso proyectos) a ejecutarse.
- Asimismo, la Secretaría Técnica debe orientar y brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y gobierno local, a fin de que puedan elaborar y presentar adecuadamente sus requerimientos de financiamiento (formatos, documentación necesaria, etc.), a efectos de lo cual la STG implementará mecanismos de consulta.

Gráficamente se puede mostrar el proceso de evaluación de los proyectos presentados a FONIE, como sigue.

⁵³ Manual de Operaciones del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales.

Ilustración 18 - Proceso formal de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE.



Elaboración propia.

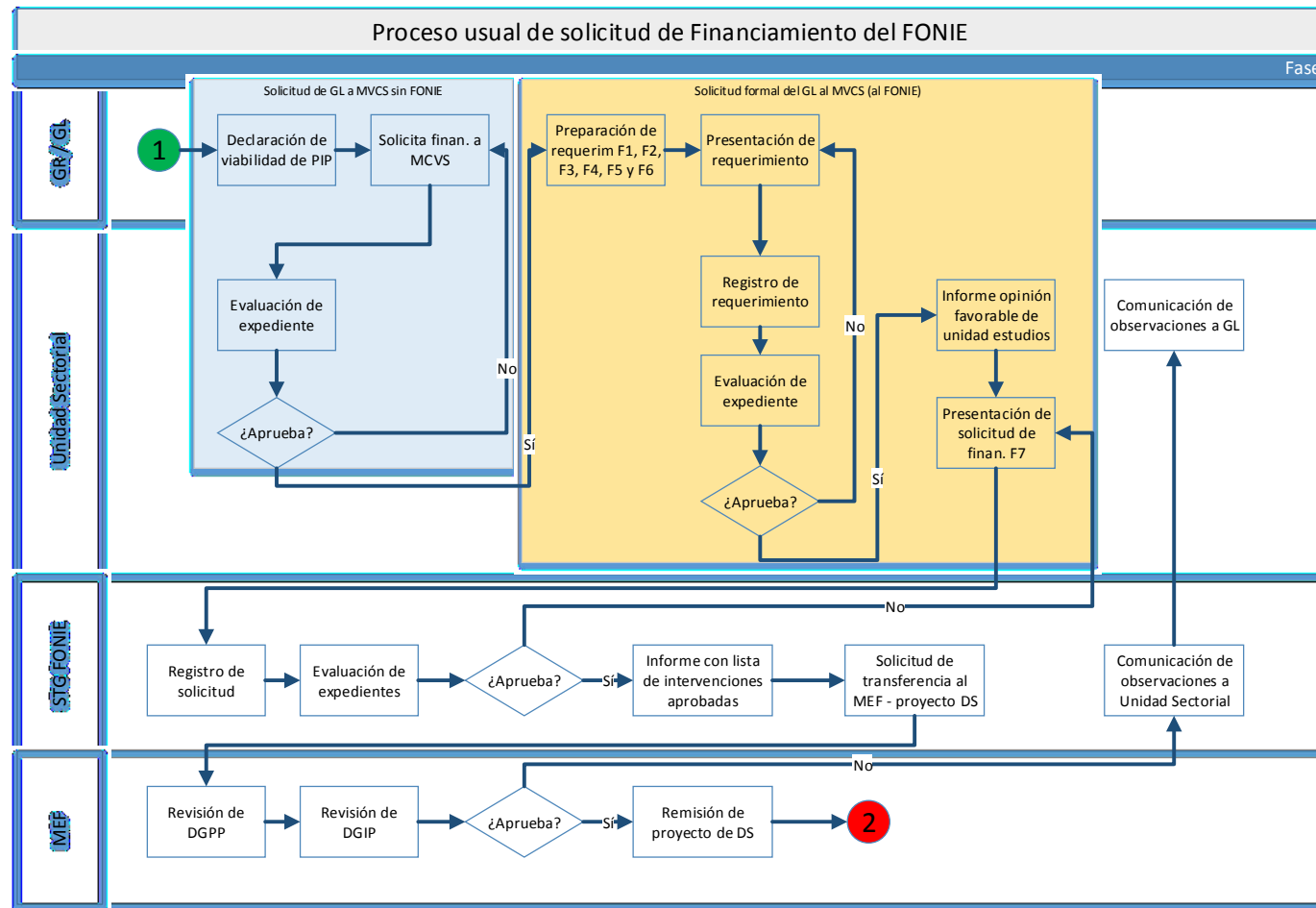
Por otro lado, la información de los expedientes de los proyectos de la muestra, permite deducir que para la evaluación de los proyectos presentados a FONIE, los procesos a seguir demandan tiempo y recursos y algunos subprocesos adicionales, que luego se reflejan en los periodos de tiempo en que se incurren para la aprobación de los proyectos por parte de FONIE.

Para el caso de la muestra utilizada en este estudio, se encontró que la gran mayoría de los proyectos financiados por el FONIE corresponden al sector saneamiento, por lo que se empezará por describir el proceso real que se debe seguir para el financiamiento de los proyectos de este sector.

Proceso para obtener financiamiento de FONIE para proyectos de saneamiento.

En el siguiente gráfico se presenta el proceso que en los hechos debe desarrollar un proyecto para el que se busca financiamiento del FONIE.

Ilustración 19 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para saneamiento.



Elaboración propia.

Se puede apreciar que entre el proceso que teóricamente debe pasar un proyecto del FONIE y el que efectivamente sigue, existen diferencias, marcadas por los subprocesos que desarrollan las unidades sectoriales en su evaluación de los proyectos de los Gobiernos locales y el MEF en la revisión de los expedientes que le envía el FONIE. El detalle del proceso real de un proyecto para el que se busca financiamiento del FONIE, se describe a continuación.

1. Antes de la presentación del requerimiento de financiamiento a FONIE, el Gobierno Local define los proyectos que se van a priorizar para propósitos de su formulación. De acuerdo a lo manifestado por los funcionarios de los Gobiernos Locales y representantes de la comunidad, el proceso que se sigue es el de la formulación del Plan de Desarrollo Concertado y, por lo menos para la muestra analizada, no se hace mención específica a proponer proyectos a FONIE. Como señala Guerra Garcia (en lo que se refiere a limitaciones al SNIP), no se ha desarrollado en el Perú una perspectiva territorial de desarrollo. Esto se corrobora con Tomei cuando resalta que una dificultad para el desarrollo territorial es la organización sectorial de los Estados en los países en desarrollo. Además, la atomización de proyectos encontrados no sólo en FONIE sino también en el SNIP en general, hacen pensar que en lugar de una perspectiva territorial, el punto de vista de formulación de cartera de proyectos es condicionada por la sectorialidad de la organización y los límites presupuestales de los Gobiernos Locales. A ello se debe agregar los incentivos que genera el SNIP para formular proyectos pequeños porque su proceso de formulación es más sencillo. También cabe agregar que las limitaciones que tienen los pobladores para negociar y hacer prevalecer sus demandas (como menciona Olaya Grau) pueden hacer que la propuesta de proyectos de un Gobierno Local sigan una proceso formal antes que una conformación orgánica de las demandas de sus ciudadanos.
2. Formalmente este proceso se inicia cuando el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del MVCS recibe el requerimiento formal del gobierno local, requiriendo el financiamiento de FONIE para su proyecto. Para este propósito el gobierno local suele adjuntar el expediente técnico del proyecto. El expediente técnico del proyecto del gobierno local es evaluado por el área de Estudios del PNSU, la cual puede formular observaciones al proyecto o recomendar que se solicite el financiamiento a FONIE.

La información de los expedientes de los proyectos proporcionados por FONIE ha permitido encontrar que los gobiernos locales remiten requerimientos de financiamiento al MVCS, muchas veces sin indicar explícitamente si se está requiriendo financiamiento del FONIE o de otra fuente de financiamiento a la que tiene acceso el MVCS. También se han encontrado casos en los que el gobierno local presenta su proyecto al MVCS para que éste solicite al

FONIE financiamiento, sin presentar los formatos requeridos por los procedimientos del FONIE. Esta situación puede estar reflejando el desconocimiento de los procesos de FONIE de parte de los Gobiernos Locales (cuyas evidencias se presentan más adelante) y ocasionará en consecuencia futuras demoras en el proceso para obtener el financiamiento.

Como se mencionó, el área de Estudios del PNSU revisa el expediente técnico del proyecto del gobierno local y, de ser el caso, le comunica las observaciones a su proyecto para que proceda a su subsanación. Las observaciones son de diversa índole, diseño propuesto, estimación de costos, presentación de licencias y certificaciones, entre otras; lo que caracteriza estas observaciones es que se formulan desde gabinete, lo que limita sus alcances. Se ha encontrado que en varios casos es que el periodo de subsanación de observaciones no se contabiliza dentro del periodo de requerimiento al FONIE, pues no se ha tramitado el requerimiento formalmente. Es el proceso sombreado denominados “Solicitud de gobierno local a MVCS sin FONIE” (se denomina así porque aún no está en el proceso formal del FONIE). Este proceso puede tomar varios meses, entre 2 a 3 meses. Éste es un proceso por el cual debe pasar todo gobierno local que solicita financiamiento al MVCS, independientemente que sea financiado por el FONIE. Cabe precisar que en lo que se refiere a proyectos de saneamiento rural, el MVCS a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) y el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), tiene una larga tradición de financiamiento a los Gobiernos locales, los cuales siguen el proceso de evaluación antes mencionado.

3. Una vez que el gobierno local ha subsanado las observaciones que el MVCS ha formulado a su proyecto, el gobierno local pide formalmente a dicho ministerio, que solicite financiamiento al FONIE. Para este propósito el gobierno local remite los formatos requeridos por el procedimiento de FONIE. Este periodo suele coincidir con la regularización de algunos documentos formales, como los Formatos SNIP 15 y 16. Se pudo observar que en ocasiones se generan Formatos SNIP 16 en periodos muy cortos de tiempo (de un día para otro) y a veces por variaciones muy menores. Esta situación hace pensar que los gobiernos locales no tienen un conocimiento adecuado de la utilización del Formato SNIP 16 o también se podría atribuir al deseo de resolver con celeridad la presentación de los formatos, sin una adecuada revisión de su contenido, lo que obliga a corregirlos de manera inmediata. El que se inscriban varias modificaciones al proyecto también es un indicio de que la calidad de la formulación no es adecuada, pues de otra forma no se presentarían mayores modificaciones.

4. Cuando el área de Estudios del PNSU ha corroborado la subsanación de las observaciones y la presentación de los formatos y documentos requeridos por FONIE, dicha área emite un informe dirigido al Director Ejecutivo del PNSU recomendando el financiamiento del proyecto. El área de Estudios del PNSU a veces menciona explícitamente que se financie mediante el FONIE y otras veces no lo hace; al respecto, no se ha podido determinar la razón por la cual en ocasiones se mencione al FONIE y que en otras no se le mencione. Seguidamente, la Dirección Ejecutiva del PNSU dirige un oficio a la Secretaría Técnica de Gestión del FONIE, solicitando el financiamiento para el proyecto. Este proceso se puede observar en el área sombreado denominada “Solicitud formal del gobierno local al MVCS (al FONIE)” en el flujograma.
5. Una vez que la solicitud de financiamiento del proyecto es ingresada al FONIE. El fondo revisa la solicitud con la finalidad que cumpla con los criterios de focalización y el cumplimiento de los documentos formales que se deben acompañar, tales como la documentación SNIP (formatos) y cartas compromiso del GL. En ocasiones se formulan observaciones al proyecto, las que generalmente deben ser subsanadas por el GL. La culminación de este proceso se da con la solicitud del FONIE al MEF, para efectuar la transferencia de recursos al MVCS, para que éste a su vez los transfiera al GL.
6. El MEF recibe la solicitud de transferencia de recursos y se procede a su revisión. En las entrevistas se pudo encontrar que los proyectos también son remitidos a la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) para la revisión técnica de los proyectos. La DGIP suele formular observaciones a los proyectos presentados, las cuales se comunican al FONIE para la subsanación. De acuerdo al representante de la DGIP entrevistado, este proceso solía tomar alrededor de 30 días, periodo durante el cual la solicitud permanecía en el MEF. Las observaciones suelen estar referidas a la detección de duplicidad en las intervenciones de los proyectos y a la consistencia de los costos del proyecto, también han existido casos de observaciones al diseño técnico. El representante de la DGIP informó también que recientemente se ha optado efectuar la revisión de los proyectos antes que FONIE remita al MEF la solicitud de transferencia de recursos para el financiamiento de los proyectos, con la finalidad que cuando FONIE haga la solicitud formal al MEF, no se presenten observaciones. Es importante anotar asimismo, que la DGIP revisa los proyectos a pesar que ya se cuenta con la conformidad de la unidad sectorial. Una vez subsanadas o superadas las observaciones de la DGIP, se procede a la emisión del Decreto Supremo.
7. Una vez efectuada la transferencia mediante el Decreto Supremo, los recursos quedan habilitados para el uso del Gobierno local; el tiempo promedio para este proceso es de 58 días. Con los recursos a su disposición, el gobierno local debe realizar los procesos asociados

a la contratación de las empresas que desarrollarán las obras de los proyectos. No se han encontrado indicios que señalen dinámicas relevantes en la contratación, pero sí se conoce (como se verá más adelante) que los propios Gobiernos Locales manifiestan descontento con las empresas contratistas que ellos mismos contrataron.

Proceso para obtener financiamiento de FONIE para proyectos de telecomunicaciones.

Los proyectos de telecomunicaciones siguen un proceso de evaluación y seguimiento muy diferentes a los de proyectos de otras necesidades básicas. Estas características son:

- Los proyectos son formulados por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), entidad que pertenece al Gobierno Central y que está adscrita al sector transportes y comunicaciones. Por la naturaleza de este servicio, que gana eficiencia con el aumento de tamaño, los proyectos suelen ser de escala regional o aún mayor. Por esta razón los Gobiernos locales comúnmente no formulan estos proyectos y su participación se da a través de sus demandas por el servicio.
- Los proyectos formulados por FITEL son evaluados directamente por la oficina de programación e inversiones del MTC y son declarados viables por dicha oficina. En este punto es preciso mencionar que de acuerdo al Banco de Proyectos del SNIP, desde 2005 ha formulado 85 proyectos de inversión pública, de los cuales todos, excepto 3, están viables (los 3 restantes están en evaluación y son de reciente registro en el SNIP). Este indicador permite deducir que los proyectos formulados por FITEL suelen ser declarados viables por la OPI del MTC en un gran porcentaje.
- Una vez declarados viables, el proyecto formulado por FITEL es remitido a PROINVERSIÓN, para que seleccione, mediante concurso público, a la entidad que se adjudicará el proyecto, mediante un contrato de concesión que comprende la ejecución de la obra, la operación y el mantenimiento.
- Al firmarse el contrato de concesión entre PROINVERSIÓN y el concesionario ganador, el seguimiento del proyecto se realiza de acuerdo a los términos del contrato de concesión y lo efectúa PROINVERSIÓN. La oficina de programación e inversiones del MTC recibe información del avance del proyecto de parte de PROINVERSIÓN, no directamente del concesionario⁵⁴.
- En algunos casos (poco frecuentes) el Gobierno Local solicita desarrollar por sí mismo su proyecto de telecomunicaciones. En esta circunstancia el Gobierno Local formula su

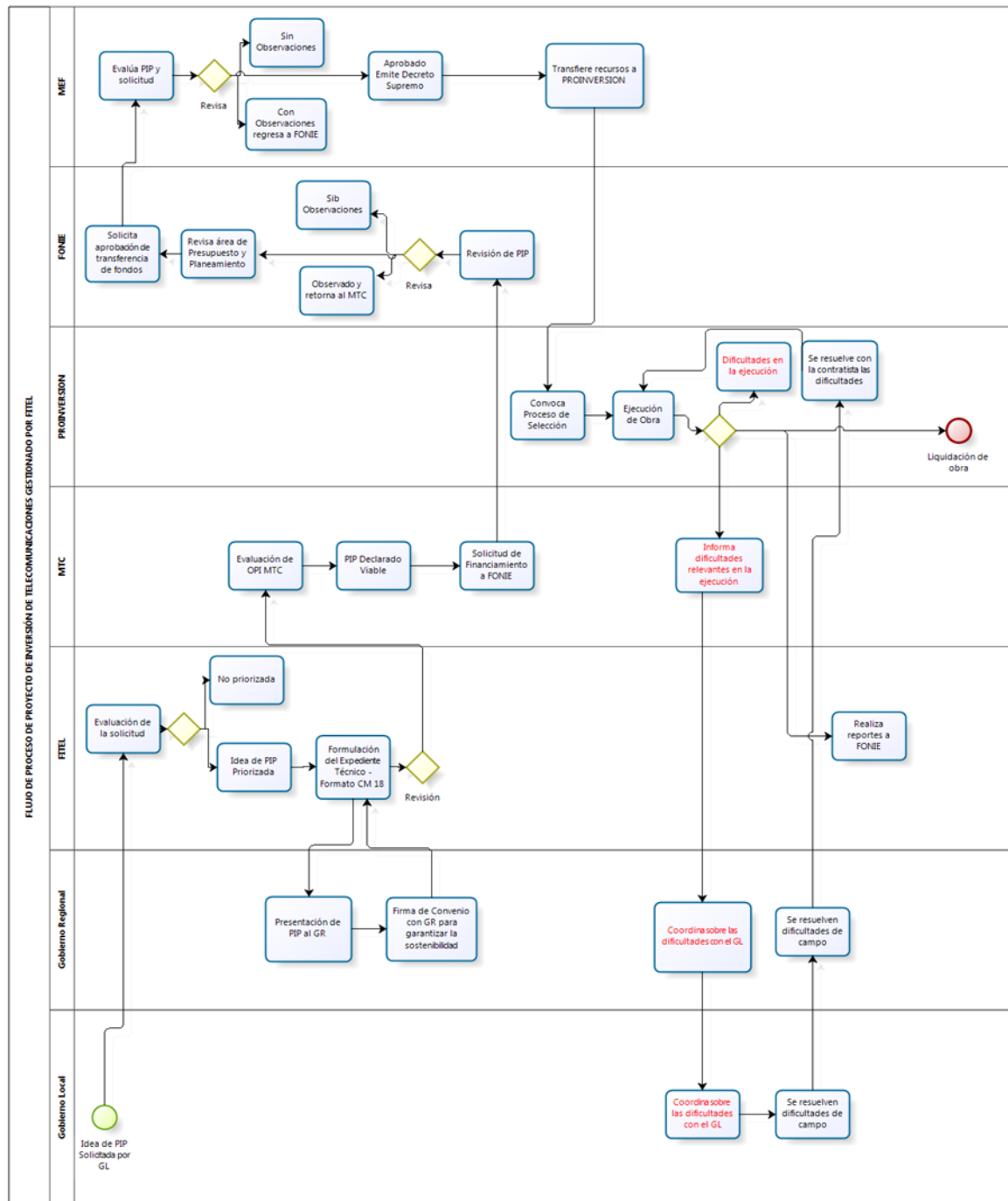
⁵⁴ En lo que se refiere a la información de avance del proyecto, lo que se indica está de acuerdo con la versión emitida por los funcionarios de la OPI del MTC entrevistados.

proyecto, generalmente con alcance bastante menor al que tendría un proyecto de FTEL y presenta su requerimiento a FTEL. Esta entidad revisa el expediente técnico y da su conformidad y remite la solicitud de financiamiento a FONIE. El fondo efectúa su proceso de revisión y de proceder, remite la solicitud de transferencia al MEF. Con los recursos transferidos, el Gobierno Local suscribe un contrato con un operador privado, quien asume la ejecución y operación del proyecto.

Como se puede observar, la participación de la población y de los Gobiernos locales en estos proyectos es bastante más limitada. En el siguiente gráfico se muestra el flujo de proceso de este tipo de un proyecto de FTEL. Otro aspecto a mencionar es que los principales involucrados en estos proyectos son FTEL y PROINVERSIÓN, entidades con los recursos necesarios para cumplir adecuadamente las funciones que le son encomendadas, tales como la contratación de formuladores de proyecto y el respectivo seguimiento, acumulación de información de diagnóstico y contratación de elaboración de expedientes técnicos y contratación de obra. Esto se aprecia en el número reducido de modificaciones a los proyectos en telecomunicaciones. No obstante la circunstancia favorable de que la formulación de proyectos está en manos de una institución estable y con adecuados recursos profesionales, no se han encontrado muchos proyectos de telecomunicaciones financiados por el FONIE. La razón sería la complejidad de esta clase de proyectos, particularmente para llegar a las zonas rurales; en estas zonas, como menciona la PUCP, los proyectos de telecomunicaciones presentan limitaciones debido a la dificultad en proponer diseños tecnológicos para la realidad rural del Perú y a la incierta sostenibilidad de estos proyectos debido a que los usuarios no tienen mayor disponibilidad a pagar pues no conocen la utilidad del servicio de telecomunicaciones.⁵⁵ Es importante mencionar que en los proyectos de telecomunicaciones no existe la profusión de proyectos que se da en otros sectores; la razón es que el servicio de telecomunicaciones se brinda a través de concesiones y es importante evitar que se produzcan duplicidades de proyectos que podrían ocurrir si cada Gobierno Local, por ejemplo, formulase su proyecto de telecomunicaciones. En tal sentido, lo que se promueve es que los Gobiernos Locales planteen su demanda a FTEL para que éste conduzca el proceso de formulación y ejecución de los proyectos. Otra razón importante es que la escala también condiciona el tamaño mínimo de los proyectos, lo que también genera que el número de proyectos sea bastante menor.

⁵⁵ “Redes inalámbricas para zonas rurales”, Grupo de Telecomunicaciones Rurales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

Ilustración 20 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para telecomunicaciones



Fuente: Yanin Baca, "Informe de las transcripciones de las entrevistas realizadas y encuestas procesadas".

En este flujo se aprecia que existe alta complejidad por el número de instancias involucradas y son las instancias de Lima las que tienen mayor injerencia. El Gobierno Regional es consultado para la firma del convenio de sostenibilidad y los Gobiernos Locales son contactados para acciones en campo.

En el flujo también se aprecia que las decisiones se centralizan en Lima, sin embargo requieren de información de primera fuente y gestiones in situ que son realizadas por el gobierno regional y los Gobiernos locales, teniendo estos últimos poca información de los proyectos. En este flujo la sesión de terrenos para el tendido de redes es la dificultad más recurrente y que por sus características localizadas son gestionadas a través del GL.

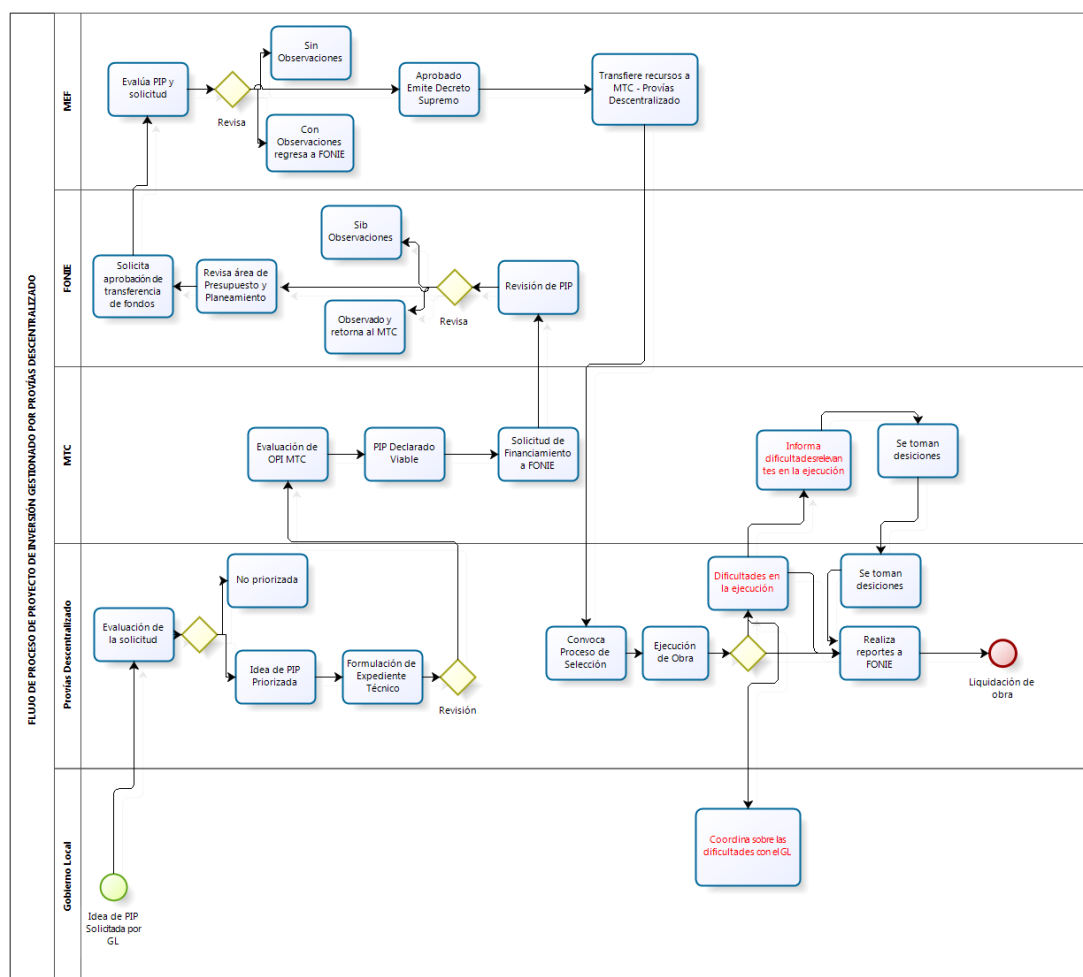
Proceso para obtener financiamiento de FONIE para proyectos de caminos vecinales.

El proceso para el financiamiento de caminos vecinales financiados por FONIE se inicia cuando el Gobierno Local solicita a Provías Descentralizado que requiera a FONIE financiamiento para su proyecto. PROVÍAS revisa el perfil o el expediente técnico del proyecto que le presenta el gobierno local y decide entre darle la conformidad o formular observaciones al proyecto. La revisión y eventual conformidad del proyecto del Gobierno Local puede tomar algunos meses. La razón de esta demora radica en la gran cantidad de proyectos que debe revisar Provías Descentralizado adicionalmente a los proyectos de FONIE y también en las deficiencias que suelen caracterizar a los proyectos de los gobiernos locales. Por lo general la revisión de parte de Provías Descentralizado no incluye trabajo de campo, lo que acorta el tiempo de revisión de los proyectos, pero incrementa el riesgo de que el proyecto no esté adecuadamente diseñado.

Cuando el gobierno local ha cumplido con subsanar las observaciones de Provías Descentralizado, éste remite la solicitud de financiamiento al FONIE. Al igual que los proyectos de los otros sectores, FONIE examina el cumplimiento de la focalización del proyecto y la presentación de documentos exigibles para esta clase de proyectos. De considerarlo procedente, FONIE remite al MEF la solicitud de transferencia de recursos. El MEF revisa las características del proyecto a través de la DGIP y si no se presentaran observaciones, se da opinión favorable para que la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF transfiera los recursos a Provías Descentralizado para que esta entidad asuma la ejecución del proyecto o para que a su vez lo transfiera al gobierno local al cual pertenece el proyecto. Las observaciones más recurrentes que se suelen formular a estos proyectos, tanto por la OPI del MTC como por la DGIP del MEF están relacionadas a las competencias en la formulación y ejecución del proyecto (sucede cuando un camino abarca a más de dos distritos, lo que requiere la aclaración de cuál de los distritos tiene las competencias pertinentes), al método de evaluación utilizado (en vista que el tráfico de estos caminos es bastante reducido, no siempre se puede utilizar metodologías convencionales) y al diseño del proyecto (por ejemplo proponer carretera asfaltada cuando lo que corresponde es afirmado).

El proceso descrito es común a todos los proyectos cuyo financiamiento es solicitado a Provías Descentralizado, no se recibió ninguna información respecto al establecimiento de un procedimiento especial para los proyectos que se presentan a FONIE.

Ilustración 21 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para caminos vecinales



Fuente: Yanin Baca, “Informe de las transcripciones de las entrevistas realizadas y encuestas procesadas”.

En estos proyectos la participación del gobierno local también es limitada; la concentración de las decisiones y de la gestión en una entidad del Gobierno Central como es Provías Descentralizado del MTC.

Proceso para obtener financiamiento de FONIE para proyectos de electrificación rural.

Los proyectos de electrificación rural permiten mayor participación de los Gobiernos locales que en el caso de caminos vecinales y telecomunicaciones. Así, los Gobiernos locales formulan sus proyectos, los cuales son revisados por la Dirección General de Electrificación Rural (DGER) del

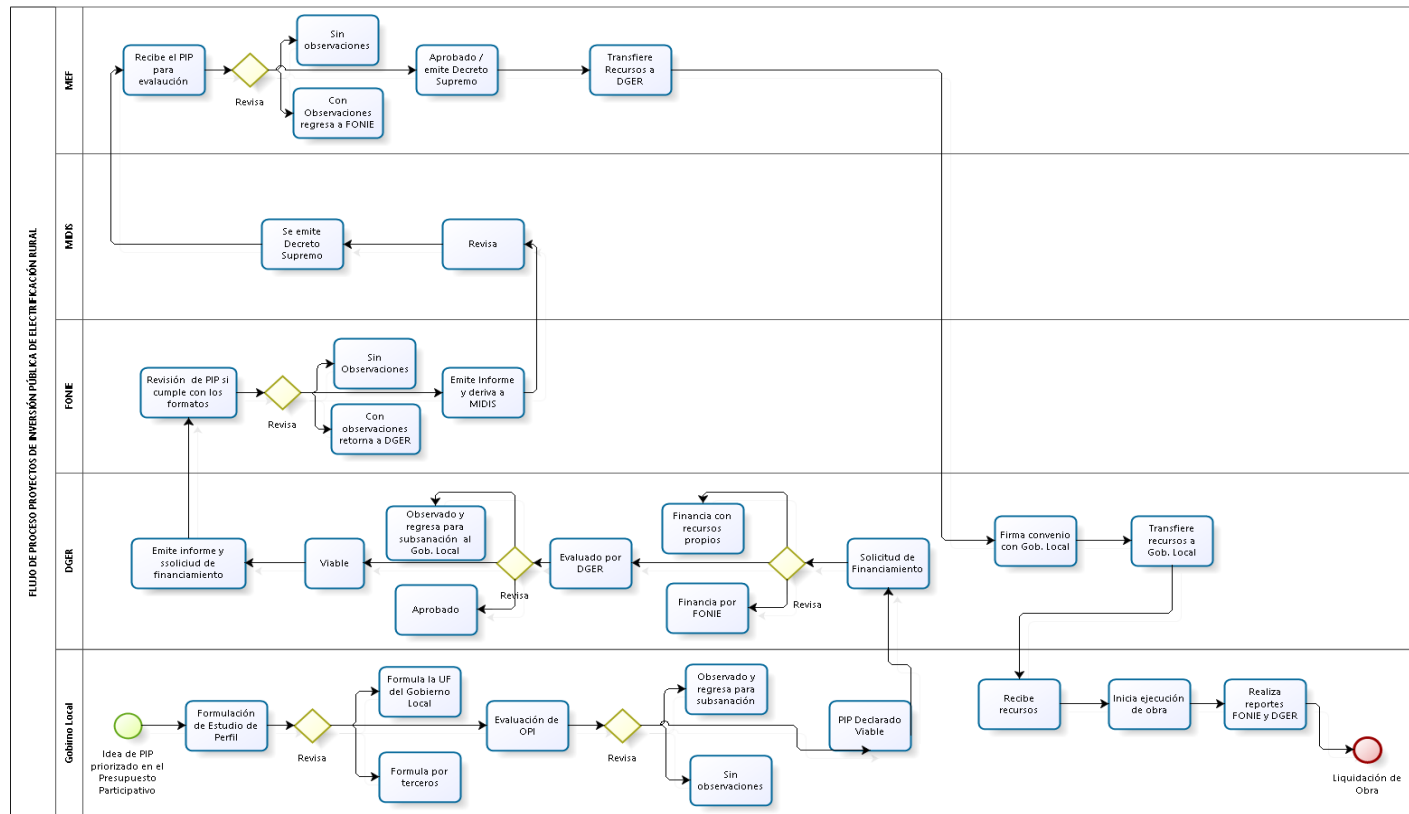
MINEM para asegurar que diseñados de acuerdo a los estándares técnicos del sector. Suele suceder y no sólo con proyectos que van a ser financiados por FONIE, que la DGER formula observaciones a los proyectos de los gobiernos locales, debido a deficiencias técnicas en estudio de preinversión. Estas deficiencias son de diversa índole, por ejemplo cumplimiento de especificaciones técnicas del sector (tamaño de los postes, calibre de los cables, vanos, diseño de estaciones), presentación de conformidad de suministro de parte de la empresa concesionaria o acuerdos de derechos servidumbre para el mantenimiento de las líneas. Estas observaciones deben ser subsanadas por el gobierno local, este periodo de subsanación suele tomar por lo menos de 2 meses, pudiendo ser más extenso dependiendo de la gravedad de las observaciones formuladas.

La revisión del proyecto puede ser complementada con una visita de campo al área del proyecto. La DGER no ha dispuesto la conformación de un equipo profesional específico para atender los proyectos que buscan el financiamiento del FONIE, ello implica que los proyectos que postulan al financiamiento del FONIE, deben competir por la atención de la DGER conjuntamente con otros proyectos de electrificación que otros Gobiernos locales remiten a la DGER para financiamiento (con los recursos propios de la DGER).

Una vez que la DGER da la conformidad al proyecto del gobierno local, procede a remitir la solicitud de financiamiento a FONIE. A su vez FONIE, si aprueba la solicitud, requiere al MEF la transferencia de los recursos hacia el MINEM y de esto al gobierno local que corresponda, quien lleva a cabo la ejecución. Al igual que los proyectos de los demás sectores, el MEF revisa la solicitud de transferencia de recursos y además encarga a la DGIP la revisión de los proyectos, aún cuando ya cuentan con la conformidad de la DGER.

El seguimiento del proyecto lo hace la DGER del MINEM, pero a través de los reportes que genera el propio gobierno local, lo que es una limitación. En la DGER arguyen que esta limitación se origina en que no disponen de presupuesto para trasladarse a hacer una revisión in situ del proyecto, pues además de los proyectos del FONIE, deben hacer seguimiento a los proyectos que ellos mismos ejecutan o que financian con sus propios recursos.

Ilustración 22 - Proceso real de evaluación, aprobación y asignación de fondos de un proyecto financiado por FONIE para electrificación



Fuente: Nátali Moreyra, "Informe de las transcripciones de las entrevistas realizadas y encuestas procesadas".

Los procesos para el obtener financiamiento del FONIE, descritos en la sección precedente, permiten encontrar algunas características generales, que son las siguientes.

- No existen procesos homologados para la obtención de financiamiento de parte del FONIE, pues difieren y de manera importante, según el tipo de proyecto del que se trate.
- La característica mencionada previamente tendría un drástico impacto en caso el alcalde de un gobierno local proponga de manera simultánea el financiamiento de proyectos de saneamiento, electrificación, caminos vecinales y telecomunicaciones (en este último caso, es muy difícil que un gobierno local formule un proyecto).

Reacciones de las unidades sectoriales.

Entre los factores adicionales que inciden en la ejecución de los proyectos, cabe mencionar lo que comentaba el Coordinador del FONIE, en el sentido que el MVCS es el que ha tenido la reacción más positiva con respecto al FONIE. Producto de ello es que la mayor cantidad de proyectos que financia el FONIE son de saneamiento. Indica que se están haciendo mejoras con el MINEM para los proyectos de electrificación rural y que esperan que se incremente la cantidad de dichos proyectos. Asimismo, señala que con FTEL se están haciendo coordinaciones para realizar proyectos regionales de telecomunicaciones por montos importantes. Con el sector transportes todavía se tiene por realizar diversas mejoras en la coordinación para que los proyectos de dicho sector lleguen al FONIE de manera más fluida. Como se puede observar, en el esquema del FONIE los sectores tienen rol muy importante, tanto en el seguimiento de los proyectos, como en el planeamiento, es decir en la construcción de una cartera de proyectos que sean financiados por el FONIE.

Otro punto importante de acotar es lo manifestado por el representante del MVCS, en el sentido que la actitud positiva del MVCS hacia los procesos del FONIE probablemente también responden al acercamiento de las altas direcciones del MVCS y del MIDIS, las que confluyen en el abastecimiento del agua y saneamiento como una de las metas más importantes para la consecución de sus objetivos estratégicos. Asimismo, muy posiblemente ayudó a un trámite más fluido de los proyectos de saneamiento fue que algunos funcionarios del FONIE habían sido funcionarios del MVCS, lo que facilitó desde una comunicación más efectiva hasta una mejor coordinación para dar curso a los expedientes.

4.3.2. Periodos de tiempo en el proceso de evaluación de los PIPs.

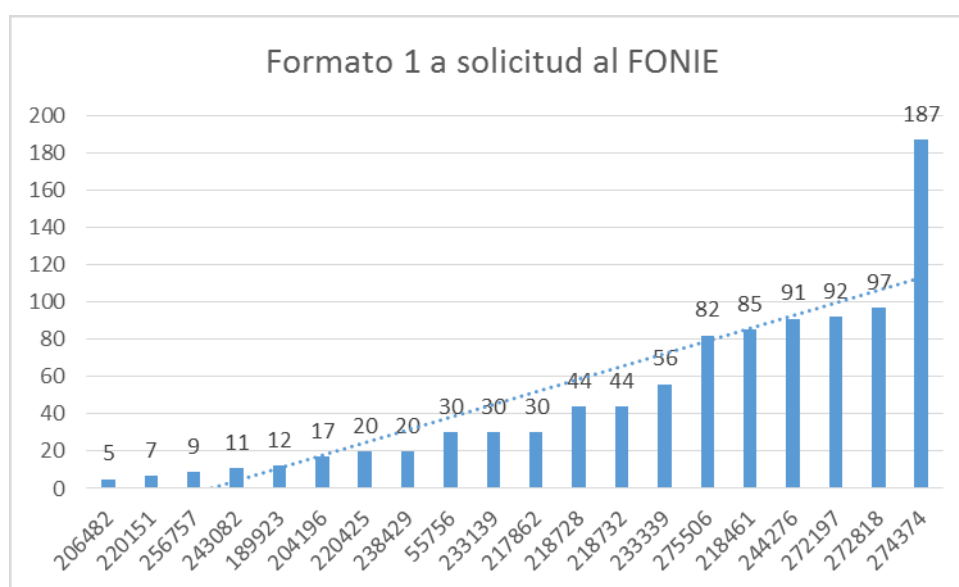
En esta subsección se presenta una descripción de los periodos de tiempo que transcurre para que un proyecto de un gobierno local sea evaluado, aprobado y remitido al FONIE por una unidad sectorial.

Periodo de tiempo entre la remisión del requerimiento del gobierno local al ministerio y la remisión de la solicitud del ministerio al FONIE.

De acuerdo con la información recolectada en los proyectos que conforman la muestra revisada, el periodo promedio que transcurre entre el requerimiento formal del gobierno local al ministerio (que puede ser MVCS, MTC o MINEM) y la solicitud de este último al FONIE para el financiamiento del proyecto del gobierno local, es de 48 días y si se ajusta esta estimación, retirando los valores extremos de la muestra, el periodo desciende a 41 días. En el siguiente gráfico se puede observar cómo se distribuye.

Es necesario indicar que la muestra presenta una distribución bastante dispersa, pues los periodos fluctúan desde 5 días hasta 187 días y si se eliminara este último caso, el periodo se extiende hasta 97 días.

Ilustración 23 - Periodo entre remisión de requerimiento del gobierno local al ministerio y remisión de solicitud del ministerio al FONIE

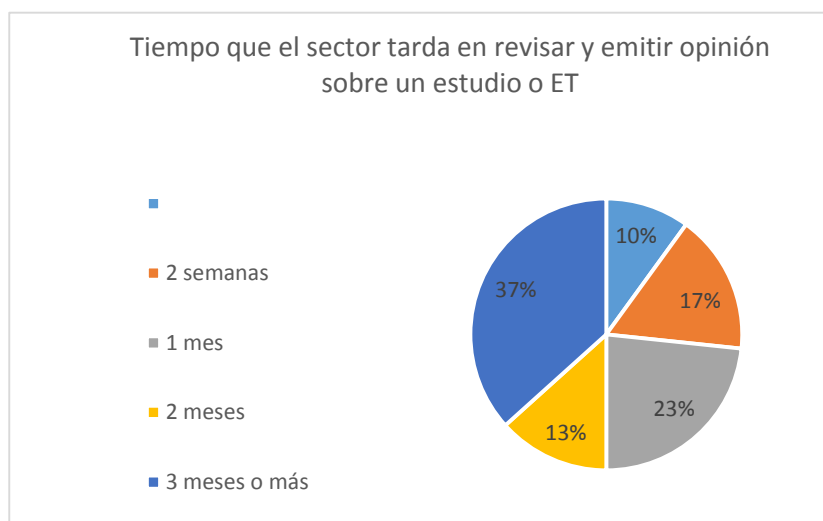


Fuente: información de los expedientes alcanzados por el MIDIS, respecto a proyectos financiados por el FONIE.

Lo observado en el cuadro precedente se corrobora con la encuesta realizada a los Gobiernos locales: 37% manifestó que el sector tarda hasta en 3 meses en emitir opinión sobre un proyecto para el que el gobierno local solicita financiamiento el FONIE; el 13% indicó que el sector toma

2 meses en emitir opinión. Estos resultados indican que el 51% espera 2 meses o más para obtener respuesta. Hay que agregar que más de la mitad de los encuestados (73%) indica que se demoran un mes o más en atender a las observaciones formuladas por el sector.

Ilustración 24 - Encuestas a GL: Tiempo que el sector tarda en revisar y emitir opinión sobre estudio o expediente técnico



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

Cabe recordar, como se mencionó anteriormente, que existen indicios que permiten aseverar que el periodo formal de evaluación de los requerimientos de los Gobiernos locales por parte de las unidades sectoriales (evaluación de formatos F1 a F6), no reflejaría el periodo de tiempo que realmente toma evaluar los proyectos de los Gobiernos locales. Es decir, que la presentación formal de los formatos F1 a F6 se efectúa cuando la unidad sectorial ya ha efectuado la evaluación de los proyectos del gobierno local y dado su conformidad. Esto significaría que el tiempo efectivo que le toma al Gobierno Local subsanar observaciones es mayor que el que se muestra en los documentos de los expedientes de proyectos revisados; por otro lado se debe decir también que este proceso de subsanación no exclusivo de FONIE, sino de todo proyecto que busca financiamiento de una unidad sectorial.

Opinión de los representantes de los Gobiernos locales.

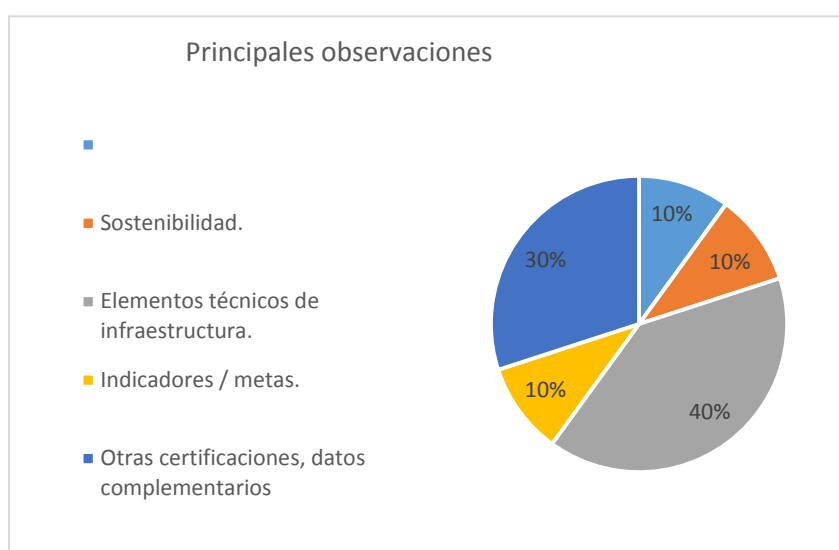
Casi todos los alcaldes entrevistados mencionan que los ministerios toman mucho tiempo en revisar y dar respuesta a sus requerimientos de financiamiento. Algunos alcaldes mencionaron que obtuvieron mejores resultados debido a que efectuaron viajes a Lima para hacer seguimiento sobre la situación de sus proyectos. Los funcionarios de los Gobiernos locales entrevistados señalan que los ministerios son muy exigentes en sus requerimientos y que

deberían tomar en cuenta que se trata de Gobiernos locales pequeños que no cuenta con suficiente presupuesto. Explican que responder a las observaciones que les formulan las unidades sectoriales les resulta bastante complejo debido a las siguientes razones:

- Indican que la obtención de documentos de certificación ambiental o de calidad del agua; no sólo es costosa, además no existen muchas entidades que ofrezcan el servicio de certificación, lo que aumenta el tiempo y la dificultad para atender a dicho requerimiento.
- Perciben que los criterios de evaluación de los ministerios no están alineados con los criterios de evaluación de los Gobiernos locales, generándose diferencias cuando un proyecto es declarado viable por un gobierno local y luego es observado por la unidad sectorial.
- Las observaciones formuladas a los proyectos por parte de las unidades sectoriales, particularmente en el caso del FONIE, ya no son atendidas por el mismo consultor que formuló el proyecto; sea porque se muestra renuente a atender las observaciones o porque ha transcurrido mucho tiempo desde la declaración de viabilidad del PIP por el GL. En estos casos los Gobiernos locales deben contratar a otro consultor.
- También aluden que las observaciones se originan en los cambios en el personal que evalúa los proyectos en los ministerios, pues surgen cambios de criterio para evaluar.

Según las entrevistas realizadas a los alcaldes, las observaciones que suelen darse a los proyectos que los Gobiernos locales declaran viables están referidas al incumplimiento en la presentación de documentos como licencias, actas, cartas compromiso, pruebas de laboratorio, entre otros. El siguiente gráfico muestra los resultados de la encuesta realizada a los alcaldes / gerentes generales de los Gobiernos locales en relación a la tipología de observaciones que se suelen formular a sus proyectos declarados viables por parte de las unidades sectoriales.

Ilustración 25 - Principales tipos de observaciones formulados por Unidades Sectoriales a PIPs de Gobiernos locales.



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

En el gráfico precedente se aprecia que las observaciones que las unidades sectoriales formulan a los proyectos de los gobiernos locales se refieren principalmente a certificaciones y datos complementarios (30%) y a elementos técnicos de infraestructura (40%). Cabe resaltar en particular que la presentación de licencias y certificaciones es de exigencia obligatoria para la declaración de viabilidad de un PIP; pese a ello, los Gobiernos locales declaran viables sus proyectos a pesar de no contar con dichos requisitos. Esta situación hace pensar en la hipótesis –no manifestada expresamente por los alcaldes- que los Gobiernos locales en ocasiones envían su requerimiento de financiamiento a la Unidad Sectorial, sin cumplir con todos los requerimientos, sabiendo que pueden originarse observaciones debido a que no se cuenta con la documentación requerida (el caso de Acocro con su formulario F15).

En las entrevistas los funcionarios de las OPIs y unidades formuladoras de los gobiernos locales señalaron también que existe una complicación adicional para atender a las observaciones de las unidades sectoriales. Indican que con frecuencia los consultores que realizan la formulación de los proyectos son renuentes a atender las observaciones que se formulan a sus estudios. Esta situación se agrava cuando, en el caso del FONIE, la unidad sectorial formula observaciones luego de varios meses desde que el consultor entregó el perfil y fue declarado viable. En dicho casos es muy difícil lograr que el consultor absuelva las observaciones formuladas; en esta situación, deben recurrir a contratar a nuevos consultores. Esta situación debería mejorar si los

Gobiernos Locales acceden a capacidades para mejorar su contratación de consultores, de manera que formulen proyectos que generen menos observaciones y que además sean más confiables para subsanar observaciones. Los Gobiernos Locales podrían acceder a capacidades para contratar adecuados consultores de diversas formas, una de ellas podría ser que se les preste asistencia técnica y acompañamiento.

Opinión de los funcionarios de las unidades sectoriales.

En las entrevistas efectuadas a los funcionarios de las unidades sectoriales se han recogido versiones bastante ilustrativas de la situación que les corresponde gestionar. Señalan que muchos proyectos adolecen de serias deficiencias (pese a lo cual han sido declarados viables).

Miriam Escalante Sánchez, funcionaria entrevistada del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del MVCS:

“La oficina de programación e inversiones es la que declara viable y sobre el perfil aprobado o declarado viable hacen el expediente técnico que ellos lo aprueban, la autoridad lo aprueba, y luego viene acá y siempre hay modificaciones, hay modificaciones justamente por lo que le digo, o no tienen estudios, o se están planeando alguna solución, que no está, por ejemplo en algunos casos proponen alcantarillado, cuando es una zona rural donde el alcantarillado no va a funcionar y ellos ya lo aprobaron a, ha venido así el perfil, lo recogen el expediente técnico y si embargo decimos no, no cumple con la norma, porque para hacer alcantarillado tiene que cumplir, todo está normado, tiene que cumplir la norma, no es yo digo, ha yo le pongo ah yo quiero alcantarillado y le pongo, tiene que ser de acuerdo a lo que el sistema va a funcionar”.

Asimismo, uno de los funcionarios de la unidad sectorial PNSU indica que la cantidad de requerimientos remitidos por los Gobiernos locales excede su capacidad de evaluación, que no existe ningún criterio de priorización para ordenar esta demanda. Esta sobrecarga de trabajo para la unidad sectorial podría afectar la calidad de su revisión, lo que permite entender por qué existen proyectos de dudosa calidad financiados por el FONIE.

Miriam Escalante Sánchez, funcionaria entrevistada del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del MVCS:

“Del FONIE, observados nomas tengo alrededor de 600 justo ayer hemos sacado 600 de los cuales han reingresado creo como, ayer justo estamos viendo 161 si mal no recuerdo y, y realmente como nosotros tenemos el encargo laboral, tenemos un encargo porque realmente quien debía hacer ese trabajo es el programa nacional de saneamiento rural, pero este no hemos podido, pero nos han encargado a nosotros y entonces nos han engordado este, este el poder atender y estamos en un proceso también de re-organizar y ver la situación no, de cómo, cual es la situación de cada uno”.

“inicialmente hemos venido operando de esta manera, llegaban los proyectos del MIDIS y se asignaba un evaluador, pero para afrontar esas solicitudes de financiamiento se conformó un grupo de trabajo específico que finalmente ha sido desbordado tremendamente por que en todas las, digamos en todas las reuniones digamos con las autoridades, como el FONIE era un fondo sin ninguna restricción de tiempo límite, por decir más bien se amplió hasta el financiamiento de perfiles y expedientes técnicos, lo cual nos parece bien pero la demanda ha sido grande, grande, grande, a tal punto que tenemos una gran cantidad de proyectos de los distritos focalizados, porque los alcaldes han demandado a partir de 3, 4, 5, 6 proyectos y entonces ha habido realmente un desborde, creo que ahí ha faltado un mecanismo de poder planificar y orientar para que presenten sus proyectos progresivamente y de manera prioritaria, entonces se ha ocasionado un cuello de botella en muchos casos”.

“a fines del año pasado ya pusimos un filtro, un primer filtro, que era ver si, primero revisar que otra área, no la nuestra de unidad de estudios, revisara todo lo que es el contenido mismo del proyecto, con el contenido mínimo de proyecto que era todos los estudios básicos, (...) con este nuevo proceso que habíamos establecido, se devuelven y se le dice: Sabes que, mira, , no tienes estudio de suelos, no tienes estudio de fuentes de agua, no tienes estudios topográficos, no tienes la resolución de acreditación de aprovechamiento hídrico, no tiene certificación ambiental, no tiene disponibilidad de terreno, te lo devuelvo completa y re-ingresa”.

“ porque hay algunas localidades muy pobres que no tienen por eso me pareció bien para que financiarles los estudios de pre-inversión ¿no?, pero también para que lo hagan bien ¿no?, pero esa parte de gestión, es la que creo que estaría faltando complementar, que tiene que ir paralelo, porque las capacidades, nosotros no somos de pre-inversión y ahí tendría que tener una fuerte intervención, por ejemplo, economía, porque es el órgano rector de del de la parte de pre-inversión, yo sé que economía también tiene su programa de capacitaciones durante el año, pero así como vemos en los resultados, en los estudios concretos que vienen a nivel de expediente técnico se supone que el expediente técnico según la norma tiene que tener congruencia con lo que está en el perfil; sin embargo uno ve que en el formato 15 todas las variaciones que hay”.

El representante de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), también indica que los proyectos tienen serias deficiencias desde la preinversión. Esta situación genera un esfuerzo adicional en verificar la razonabilidad de los diseños y costos de los proyectos. Si bien ya es parte de su rutina verificar y corregir estas deficiencias en los estudios de preinversión de los Gobiernos locales que les piden financiamiento, carecen de recursos para realizar estas verificaciones para los proyectos del FONIE, pues la asignación de recursos de la que disponen está específicamente dirigida a los proyectos que ellos tienen en cartera ejecutar, desde el ejercicio anterior, en el que se planifica las actividades y su financiamiento para el año siguiente.

Participación de las unidades sectoriales en los procesos de FONIE.

Es importante resaltar que no todos los ministerios tuvieron la misma reacción para la implementación del FONIE. De acuerdo al representante del PNSU, el ministerio al que pertenece –el MVCS- tuvo una actividad decidida para tomar al FONIE como una oportunidad para alcanzar sus objetivos sectoriales de cobertura del servicio de agua y saneamiento (lo que es totalmente favorable). En tal sentido, implementaron un equipo profesional, integrado hasta por 10 personas, dedicado exclusivamente a los procesos de revisión y seguimiento de los proyectos de saneamiento canalizados para el financiamiento del FONIE. Esta actividad seguramente también se vio reflejada en la gran proporción de proyectos de saneamiento financiados por FONIE. Los otros ministerios no tuvieron la misma actitud y en dichos ministerios a veces era difícil ubicar al profesional encargado de los proyectos del FONIE. Estas diferencias de las reacciones de los sectores y los resultados en términos de número de proyectos para saneamiento, electrificación, caminos y telecomunicaciones, dan a entender que los sectores son los que están en mejor capacidad, por ahora, de liderar los procesos de presentación de proyectos al FONIE. No así los Gobiernos locales, los que probablemente por las debilidades institucionales que se deducen de las encuestas y entrevistas y efectuadas, no tienen –en la mayoría de los casos- las fortalezas para conducir las iniciativas de desarrollo para el financiamiento del FONIE. Este es un fenómeno sobre el que, la teoría de agencia desde una perspectiva conceptual, permite prevenir. Se trata de la diferencia de objetivos por parte de las entidades involucradas. En este caso, sólo el PNSU del MVCS asume acciones conducentes a hacer más efectiva la intervención del FONIE. También se debe indicar que el incremento de trabajo que los proceso de FONIE implica para las unidades sectoriales, no es acompañado de mayores recursos para los Gobiernos locales para desarrollar adecuados proyectos; o, para las unidades sectoriales para ejercer mejor revisión y seguimiento a los proyectos.

Freddy Toledo, asesor de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del MVCS, también trabajó para FONIE:

“bueno, en realidad los tiempos de revisión y evaluación de los proyectos, ha estado asociado fundamentalmente a la forma en cómo se han organizado los sectores para revisar, en el caso del Programa Nacional de Saneamiento Urbano se organizó un equipo exclusivamente dedicado a la evaluación de los proyectos del FONIE, con un coordinador y su equipo de ingenieros, esto hacía que el proceso de revisión fuera, se puede decir ágil.

FONIE si podía preguntar a PNSU la situación particular de financiamiento de un proyecto que les interesaba, o coordinar para conocer exactamente cuándo PNSU iban a enviar los paquetes de los proyectos, y había bastante regularidad, permanentemente PNSU estaba enviando los paquetes con los proyectos que luego de su revisión requerían financiamiento.

Eso no sucedió con otro sector, por eso yo lo asocio por la forma como se organizó y la capacidad de respuesta o las sensibilidades de respuesta en general; en el caso del PNSU sí fue comparativamente eficiente. No fue lo mismo por ejemplo con el ministerio de transportes, PROVIAS DESCENTRALIZADO no tenía una organización, un equipo para revisar los proyectos de FONIE, no había un responsable claro, entonces un poco que se hacía difusa la responsabilidad, pues FONIE también queríamos conversar con ellos. En el caso de los proyectos de electrificación, si bien había algo, también había una persona responsable pero no tenía equipo y digamos cuando FONIE le pedía a ellos que mande la cartera de proyectos, bueno el argumento era de que no tenían propiamente un equipo para el FONIE, tampoco tenían presupuesto para hacer eso, pero hay que tener en cuenta que el reglamento del FONIE preveía que los equipos, los sectores, se iban a organizar, iban a asignar recursos, pero en la práctica eso no han podido. De repente el caso particular fue el PNSU el ministerio de vivienda que sí lo hizo. en el caso de FITEC de repente las demandas no, mayormente las demandas no venían, no había muchas demandas en realidad de las municipalidades y eso es verificable porque por naturaleza los proyectos de telecomunicaciones son proyectos en redes que más bien, el liderazgo de las asignaciones viene por el lado del mismo sector, entonces era el propio avance de los programas de inversiones en particular de los proyectos regionales del acceso a internet, que las demoras que habían o los tiempos que llevaba al propio sector, formular, aprobar, elevar a pro inversión estos paquetes, son los que condicionaban en realidad, la oportunidad de que se genere estos estudios de financiamiento, entonces la forma como los sectores han actuado como contraparte del FONIE ha sido bastante diferenciada.”

Las razones expuestas por los representantes de los Gobiernos locales y las versiones de las unidades sectoriales evidencian la necesidad de mejorar el funcionamiento del SNIP como sistema: en la oferta de servicios de certificación; en la homologación y difusión de criterios de evaluación y en la ampliación y mejora de servicios profesionales para formulación de proyectos. La situación actual es similar al de un “costo de fianza” (costo por controlar, en este caso la calidad de los proyectos) definido por la teoría de agencia, que se aplicaría a todo el SNIP y que repercute en el funcionamiento de FONIE. Este costo de fianza ha generado lo que Guerra García encuentra en el proceso de evaluación de los proyectos de inversión pública: i) sistema de administración muy burocrático; y ii) procedimientos muy engorrosos, lentos y complicados que los usuarios no llegan a conocer.

Por su parte la DGIP del MEF, a través de su sectorista en proyectos de saneamiento, indicó que no existe complejidad especial en los PIPs que son presentados al FONIE; es decir, se les pide los mismos requerimientos técnicos que para cualquier otro proyecto de saneamiento. Indica además que, en comparación al financiamiento que el MVCS ofrece para proyectos de saneamiento, el FONIE tiene procesos adicionales (la revisión del proyecto por parte de DGIP y el proceso de transferencia de los recursos presupuestales al GL). En lo que se refiere a

recomendaciones para mejorar el proceso de evaluación de los PIPs que se presentan al FONIE, coincide con los Gobiernos locales entrevistados en que sería bueno intensificar las inducciones a los evaluadores de los proyectos, con la finalidad de uniformizar los criterios de evaluación y evitar luego que proyectos declarados en una instancia (los Gobiernos locales) sean luego observados en otra instancia (las unidades sectoriales).

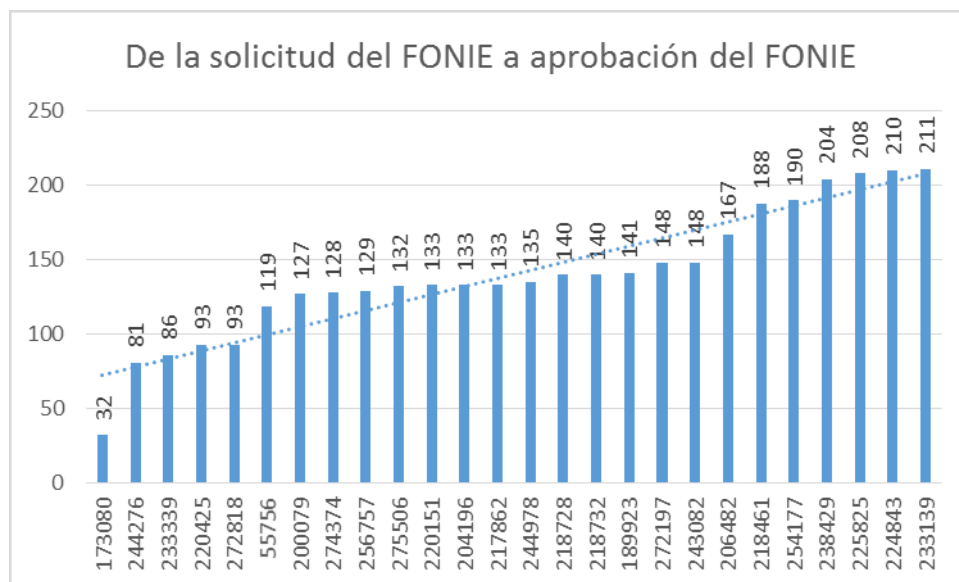
FONIE no desarrolla capacitaciones para que los Gobiernos locales mejoren la calidad de sus proyectos y espera que el MEF o los sectores lo hagan, pues son sus competencias. Como se ha podido observar, el FONIE tiene previsto en sus procesos, que los sectores asuman la responsabilidad de verificar la calidad de los PIPs de los Gobiernos locales, sin embargo, como se desprende de lo manifestado por el representante del MVCS, ciertas deficiencias no se pueden detectar porque además se debe presumir que los documentos técnicos presentados se ciñen a los estándares y normas técnicas exigibles. Es decir, al parecer el proceso del FONIE no alcanza a garantizar la calidad de los estudios de preinversión y expediente técnico de un proyecto, debido en gran parte a que el proceso de formulación en el SNIP no garantiza la calidad de los proyectos.

Periodo de tiempo entre la solicitud efectuada por el ministerio al FONIE y la solicitud del FONIE al MEF para transferir los recursos a los ejecutores.

El periodo transcurrido entre la solicitud efectuada por la unidad sectorial al FONIE y la solicitud de este último al MEF para proceder a la transferencia, es en promedio 140 días. Cabe mencionar que en el FONIE no se efectúa una evaluación del diseño técnico del proyecto, sino más bien de la razonabilidad de la focalización del proyecto y el cumplimiento formal de los requerimientos establecidos por el FONIE y otros sistemas relevantes como el SNIP. Lo que podría explicar esta demora es la respuesta de los Gobiernos locales a las posibles observaciones que les son formuladas. Las observaciones estaban relacionadas usualmente a la ocurrencia de duplicidades de los proyectos con otras intervenciones. En estos casos, correspondía al GL aclarar que no existía tal duplicidad o modificar el proyecto en función de las localidades que causarían la duplicidad. Este es un proceso que toma tiempo en principio por la lenta coordinación entre las unidades sectoriales y los gobiernos locales y luego también por la propia capacidad del Gobierno Local de atender estas observaciones. Otras observaciones están referidas al cumplimiento en la presentación de documentos formales (acuerdos) o licencias y autorizaciones. La demora en este proceso también se origina en la estacionalidad de las unidades sectoriales en cumplir con compromisos adicionales a FONIE. La estacionalidad más importante es la que corresponde a la planificación presupuestal del año siguiente, que sucede

en el segundo trimestre de cada año; en este periodo la capacidad de respuesta de las unidades sectoriales a los procesos de FONIE disminuye ostensiblemente.

Ilustración 26 - Periodo desde la recepción de la solicitud de la Unidad Sectorial hasta que FONIE remite la solicitud de transferencia de recursos al MEF



Fuente: información de los expedientes alcanzados por el MIDIS, respecto a proyectos financiados por el FONIE.

El gráfico precedente permite verificar que el promedio de 140 días es bastante representativo de la muestra, pues la mayor parte de los valores oscila entre 119 días y 148 días; el mínimo es 81 días (eliminando un valor atípico de 32 días) y el máximo es 211 días. Este periodo de tiempo parece excesivo si se considera que sólo debe ser una revisión de cumplimiento documentario y de focalización; sin embargo, las observaciones que formula FONIE indican que las demoras se originan en una revisión inadecuada de los proyectos por parte de las unidades sectoriales. El periodo de tiempo también debe atribuirse a la demora de los Gobiernos locales en subsanar las observaciones.

Periodo de tiempo que toma el MEF para aprobar la emisión de los Decretos Supremos para la transferencia de recursos a la unidad ejecutora de cada proyecto.

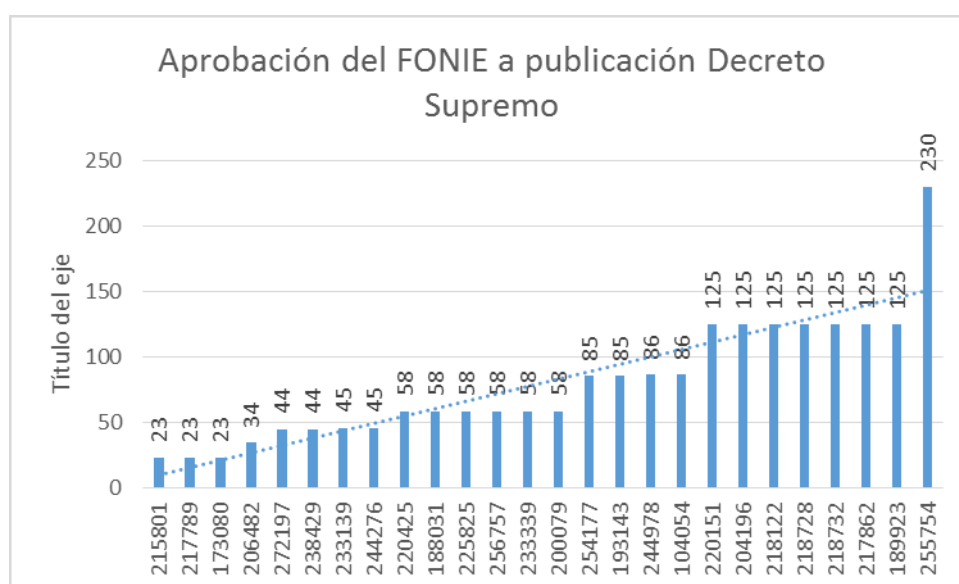
Para los proyectos en los que se encontró información, se puede estimar que el periodo que toma el MEF en revisar las solicitudes de transferencia del FONIE y la emisión del decreto supremo es de 80 días. Este periodo se suscita por dos razones,

- El requerimiento de dos Decretos Supremos para concretar la transferencia de recursos del FONIE hacia los Gobiernos Locales para la ejecución de los proyectos. El primer Decreto Supremo transfiere los recursos del FONIE hacia los ministerios a los que

pertenecen las unidades sectoriales y el segundo Decreto Supremo transfiere los recursos del FONIE, desde las Unidades Sectoriales hacia los Gobiernos Locales. El segundo Decreto Supremo no es inmediato al primero porque antes se deben firmar convenios entre las Unidades Sectoriales y los Gobiernos Locales para efectos de la ejecución de los proyectos⁵⁶.

- Las observaciones del MEF, que no sólo se refieren a aspectos presupuestales, los proyectos son remitidos a la Dirección General de Inversión Pública para que revise los proyectos, por lo tanto también puede haber observaciones de carácter técnico. De esta forma, se configura una revisión a los proyectos adicional a la que realizan las unidades sectoriales.

Ilustración 27- Periodo de tiempo para la emisión de los Decretos Supremos de transferencia de recursos a las unidades ejecutoras



Fuente: información de los expedientes alcanzados por el MIDIS, respecto a proyectos financiados por el FONIE.

En el gráfico precedente se observa que el plazo desde la aprobación del proyecto del FONIE hasta la emisión del Decreto Supremo es superior a los 58 días en la mayoría de los casos. Cabe precisar que este periodo se ha reducido de manera sustancial en el año 2015, posiblemente por la práctica de realizar una revisión informal de los proyectos por parte del MEF, antes que el FONIE los remita formalmente.

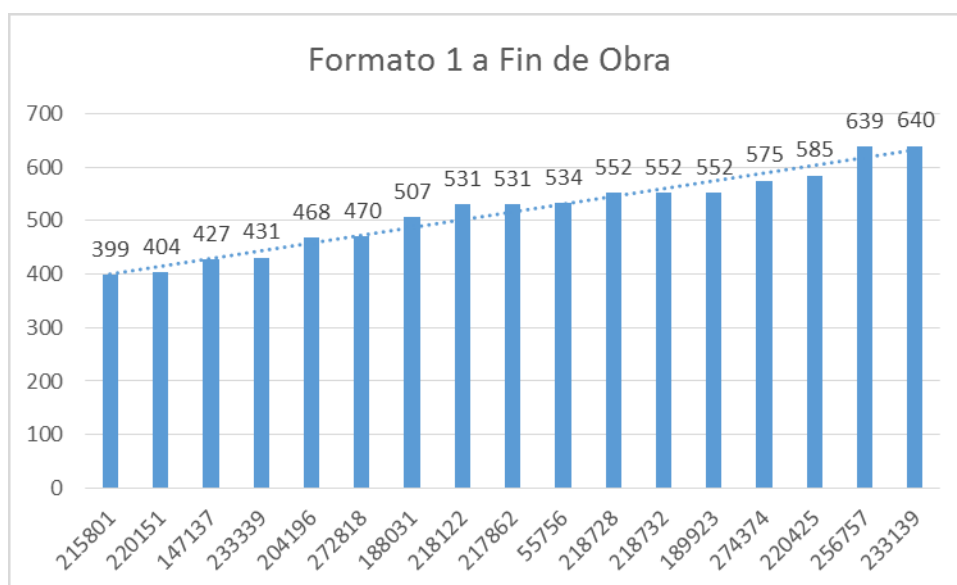
⁵⁶ Informe N° 3 de "Consultoría (documentos operativos): realizar un diagnóstico sobre el proceso de transferencia de recursos en el marco del FONIE, así como recomendar mejoras y simplificaciones para cada de una de sus fases". Gilmer Ricardo Paredes Castro. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 2014.

El representante de la DGIP del MEF opinó que el proceso de transferencia de los recursos del FONIE al gobierno local sí podría afectar la ejecución del proyecto porque significa trámites adicionales que toman tiempo. Por ejemplo, los proyectos cuyo financiamiento se solicita al MVCS y que no son remitidos al FONIE, también son revisados por dicho ministerio, sin embargo no debe pasar por el proceso de revisión del FONIE ni el de transferencia de recursos desde el MEF, con lo que el plazo que debe esperar el gobierno local es menor que en el caso del FONIE. Se puede deducir entonces, la necesidad de agilizar los procesos de FONIE, particularmente aquellas etapas que son específicas de este fondo, tales como la revisión de las solicitudes por parte de FONIE y la revisión del MEF. Esta situación representa también cierta contradicción, porque los proyectos que son financiados directamente por el MVCS (o por cualquier otro ministerio) no son sujetos del escrutinio explícito del MEF; mientras que los proyectos que son financiados por FONIE, en cuyo proceso participa el MEF pero desde una perspectiva administrativa presupuestal, son revisados también desde un punto de vista técnico, a pesar que dichos proyectos ya cuentan con opinión favorable de los Gobiernos locales y de las unidades sectoriales. Esta es una situación que tiene mucha semejanza con el costo de fianza descrito en la teoría de agencia, que se manifiesta principalmente en mayores plazos para la aprobación de las transferencias de recursos a los Gobiernos locales.

Perspectiva de todo el proceso de implementación de los proyectos.

Al considerar el periodo transcurrido desde la remisión del requerimiento de un gobierno local a la unidad sectorial, por el financiamiento del FONIE, hasta la conclusión de la obra, se encuentra que el periodo más corto ha sido de 399 días (algo más de un año), mientras que el periodo más largo es de 640 días, con una media de 517 días.

Ilustración 28 - Periodo de tiempo desde el requerimiento del gobierno local hasta la culminación de obra



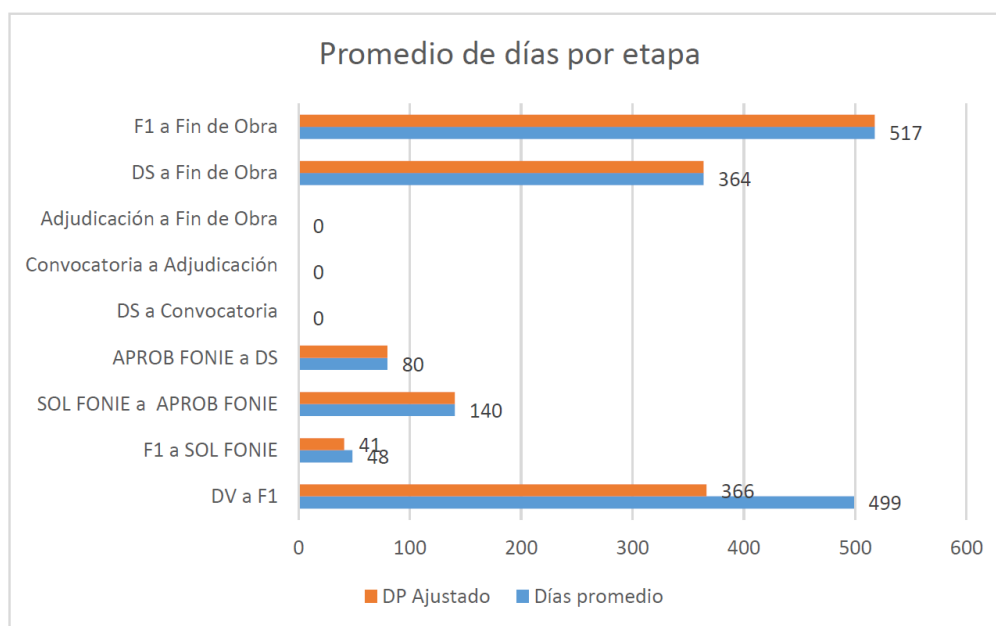
Fuente: información de los expedientes alcanzados por el MIDIS, respecto a proyectos financiados por el FONIE.

Además, estos plazos se pueden desagregar, de manera resumida, en el siguiente gráfico, en el que se observa que, independientemente del proceso desde la emisión del decreto supremo de transferencia de recursos al gobierno local hasta la culminación de la obra, los procesos que tienen los procesos más prolongados son:

- El que transcurre desde que llega la solicitud de la unidad sectorial al FONIE, hasta que este último aprueba la solicitud.
- El que transcurre desde que se remite la solicitud de transferencia al MEF hasta que se emite el decreto supremo.

Entre ambos procesos suman aproximadamente 220 días (7 meses). Cabe recordar que estos dos procesos deberían tener el carácter de revisión administrativa, pues los aspectos técnicos de los expedientes de los proyectos ya han sido revisados por la unidad sectorial (incluso por el gobierno local, que puede presentar debilidades institucionales para desarrollar adecuadamente el proceso técnico de formulación y evaluación de los proyectos). No obstante, el periodo de tiempo insumido se justifica debido a que el proceso previo de revisión de los proyectos (por parte de las unidades sectoriales) no es satisfactorio y debido a los procesos administrativos impuestos por la normatividad vigente (los convenios que se deben suscribir antes de la emisión del segundo Decreto Supremo de transferencia de recursos).

Ilustración 29 - Periodos de tiempo promedio durante todo el proceso de evaluación y ejecución de un proyecto financiado por FONIE

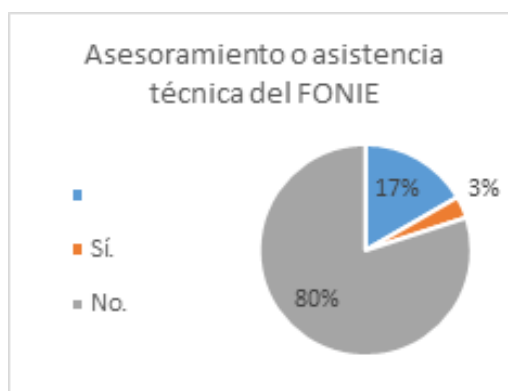


Fuente: información de los expedientes alcanzados por el MIDIS, respecto a proyectos financiados por el FONIE.

4.3.3. Conocimiento del FONIE y sus objetivos.

Casi todos los alcaldes manifestaron conocer sólo las características básicas del FONIE, es decir, que se trata de un fondo de financiamiento de proyectos. En cambio, señalaron desconocer sus procesos y los propios funcionarios de varios Gobiernos locales señalaron la necesidad de contar con mayor capacitación sobre los procesos que se deben seguir para acceder al financiamiento del FONIE. La encuesta confirma esta aseveración, pues el 80% de los Gobiernos locales manifestó que no recibieron asistencia técnica por parte de FONIE.

Ilustración 30 - Asistencia técnica recibida por los Gobiernos locales de parte de FONIE



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

En las entrevistas realizadas a los alcaldes, casi todos coinciden en indicar que se trata de un fondo para financiamiento de proyectos destinado a las poblaciones más pobres. Una proporción importante asocia directamente al FONIE con el MVCS (gobierno local Ocros) e incluso algunos lo consideran perteneciente a dicho ministerio. Esta visión claramente reduce la posibilidad de que orienten al FONIE otros proyectos que no sean de saneamiento. La razón de esta visión distorsionada podría encontrarse en las mismas entrevistas; así un alcalde manifiesta que el MVCS es el ministerio más activo en visitarlos e informarles de las posibilidades de formular y financiar proyectos de saneamiento. Esta actividad del MVCS es claramente diferente del MINEM o del MTC, que de acuerdo a uno de los entrevistados, tienden a esperar la demanda de los Gobiernos locales. La consecuencia más clara de esta situación es que los proyectos financiados por FONIE pertenecen, en un gran porcentaje, al sector saneamiento por la actividad de difusión que desarrolla el MVCS.

Otra evidencia del desconocimiento del FONIE y sus objetivos es que, como se dijo en una sección previa, varios alcaldes mostraron no saber que el FONIE también puede darles financiamiento para la formulación de los estudios de preinversión o para la elaboración de los expedientes técnicos.

No menos importante es lo que dice otro entrevistado –que se corrobora en esta visión distorsionada del FONIE- en el sentido que hace falta más difusión del FONIE y sus procedimientos, por parte del MIDIS (Gobierno Regional de San Martín y gobierno local Ocros).

No se ha identificado un proceso específico de priorización de proyectos a ser financiados por el FONIE. Casi todos los entrevistados se refirieron al procedimiento general clásico de priorización de proyectos de un gobierno local, es decir el presupuesto participativo. Ninguno mencionó que se considerase el posible financiamiento del FONIE para priorizar un proyecto. Esta información se complementa con lo encontrado en los documentos presentados por los Gobiernos locales al ministerio que corresponda –principalmente al MVCS- en los cuales, en muchos casos- sólo se pide financiamiento al ministerio, sin precisar si dicho financiamiento debe provenir del FONIE.

Si bien existe un reconocimiento a FONIE porque es un financiamiento disponible para Gobiernos locales que de otro modo no podría ejecutar sus proyectos, también se menciona (gobierno local Acocro) que el FONIE tiene la desventaja que sus plazos son impredecibles, mientras que otros fondos como FONIPREL, si tiene plazos establecidos para conocer la viabilidad del proyecto y su financiamiento, lo que facilita la gestión. A ello hay que agregar que la obtención de licencias y autorizaciones para completar el documento de preinversión de un

proyecto es costoso y toma tiempo considerable (gobierno local Santillana, gobierno local Capachica), con la percepción que en lugar facilitar, dificultan la formulación de los proyectos.

El Coordinador del FONIE por su parte, menciona que el fondo no tiene contempladas capacitaciones –por lo menos no de manera sistemática- para su público objetivo, lo que tendría correspondencia con la afirmación de los Gobiernos locales en el sentido que no reciben capacitación sobre los procesos del FONIE. De manera coincidente, los representantes de las comunidades entrevistados en su mayoría manifestaron que no conocen del FONIE ni que con su financiamiento se ejecutó un proyecto para su comunidad.

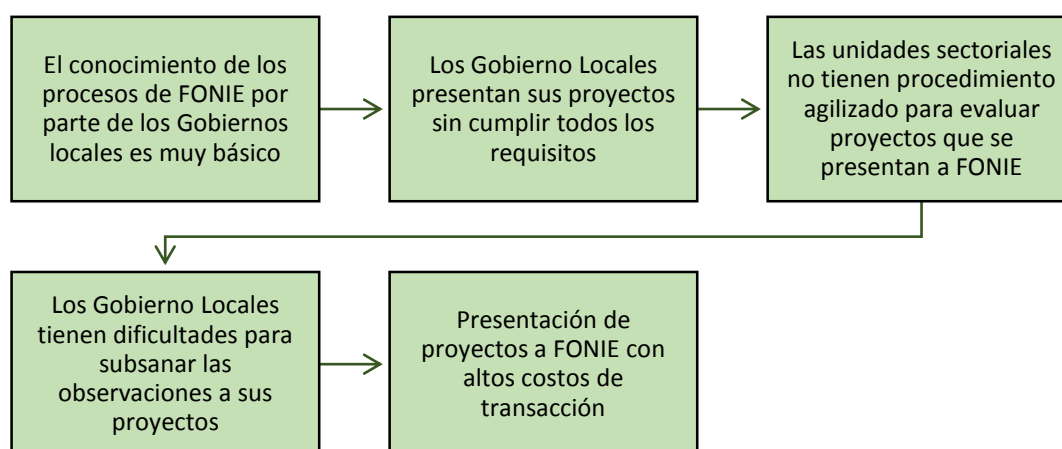
4.3.4. Conclusiones respecto al proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión.

En relación al proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión, se pueden establecer las siguientes conclusiones.

- El conocimiento sobre el FONIE de parte de los representantes de los Gobiernos locales es básico, con poco conocimiento de sus procesos. Además, solicitan mayor capacitación al respecto.
- No existe un proceso agilizado o diferente de evaluación de los proyectos que los Gobiernos locales presentan a FONIE para su financiamiento; cada unidad sectorial sigue su propio proceso de evaluación. En tal sentido, el incentivo más poderoso que tiene un gobierno local para buscar el financiamiento del FONIE, es la posibilidad de acceder a los recursos del fondo, no así la agilidad en el proceso.
- En varios casos los Gobiernos locales declaran viables y presentan a las unidades sectoriales proyectos, sabiendo que no cumplen con los requerimientos establecidos por el sector. El razonamiento es que mientras se aguarda por la respuesta del ministerio, se van regularizando los aspectos que no estaban concluidos del proyecto o, de acuerdo a las observaciones que formule el ministerio, se adecuará el proyecto.
- La conclusión precedente permite deducir que, a pesar que tanto los Gobiernos locales como las unidades sectoriales deben cumplir con la misma normativa; la que se refiere al SNIP y la que se refiere al FONIE; los objetivos que persiguen son diferentes entre sí y con los que se esperaría para que la evaluación de los proyectos de FONIE se haga de manera más ágil. El gobierno local no prioriza la calidad de la preinversión; las unidades sectoriales por su parte no han tomado iniciativas para agilizar o simplificar el proceso de evaluación de los proyectos presentados a FONIE (a excepción del MVCS). Esta situación afecta a los resultados que se obtiene con la intervención del FONIE e impone costos de transacción elevados.

- Cada unidad sectorial realiza la evaluación de proyectos declarados viables por los Gobiernos locales, los que en teoría están adecuadamente formulados –pues están declarados viables en el marco del SNIP–, por lo que no deberían tener observaciones y ni siquiera deberían ser revisados. (aunque la realidad demuestra que los proyectos declarados viables por los Gobiernos locales son deficitarios en calidad).
- Existen procesos en el FONIE que hacen que sea una fuente de financiamiento con costos de transacción más altos que los de otras fuentes de financiamiento. Estos costos de transacción se constituyen por el proceso de revisión de los proyectos que efectúa el FONIE y el proceso de transferencia de recursos del FONIE a los Gobiernos Locales.
- La relación que existe entre la distribución sectorial de los proyectos que conforman la muestra y el esfuerzo asignado por cada unidad sectorial a los procesos de FONIE, hacen deducir que las unidades sectoriales tienen un rol muy importante para que la oportunidad que ofrece FONIE a los gobiernos locales se pueda concretar en proyectos presentados al fondo y ejecutados.
- Estos hechos son importantes porque hacen reflexionar que FONIE tiene como ventaja comparativa ofrecer un financiamiento dirigido a cierta población focalizada; sin embargo, no ofrece otras ventajas que serían muy importantes, tales como un proceso más ágil o proyectos diseñados y ejecutados con mayor calidad que el resto de los proyectos de inversión pública que se llevan a cabo. Esta posibilidad ha quedado librada al esfuerzo espontáneo de cada unidad sectorial o de los gobiernos locales, con el resultado que algunos han asumido dicho esfuerzo y otros no.

Ilustración 31 - Resumen del proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión



Elaboración propia.

4.4. Procesos de implementación de proyectos de inversión pública financiados por FONIE.

En la implementación de proyectos financiados por el FONIE intervienen actores que están fuera de la jurisdicción del FONIE. Las entidades participantes en esta fase, con sus respectivas funciones son las siguientes (los textos entre comillas corresponden al Manual de Operaciones del FONIE)⁵⁷:

Los Gobiernos regionales y Gobiernos locales.

Estas entidades deben priorizar y programar en sus presupuestos institucionales, recursos de cofinanciamiento de las intervenciones en el marco del FONIE; efectuar el saneamiento físico legal de los espacios en donde se desarrollarán las intervenciones y ejecutar los recursos transferidos del FONIE en las fases de pre inversión, inversión y actividades de mantenimiento, según corresponda. Asimismo, estas entidades deben remitir a las Unidades Sectoriales y a la STG, en caso ésta la solicite, los reportes periódicos e información referida al diagnóstico territorial, identificación, estado actual y avances de las intervenciones financiadas con recursos del FONIE. Asimismo, deben registrar la información referente al avance de las intervenciones en el aplicativo informático INFOBRAS de la Contraloría General de la República.

Las unidades sectoriales.

A estas les corresponde: priorizar y programar en los respectivos presupuestos institucionales, recursos de cofinanciamiento de las intervenciones en el marco del FONIE; suscribir convenios con los gobiernos regionales y/o gobierno local según corresponda, para el financiamiento parcial o total de las intervenciones, con cargo a los recursos del FONIE y efectuar acciones de seguimiento y supervisión a la ejecución de los recursos transferidos de los pliegos del sector a los gobiernos regionales o locales. También deben elaborar y remitir a la STG los reportes periódicos, así como cualquier otra información que se les solicite, principalmente referida al diagnóstico territorial, estado actual y avances de las intervenciones financiadas con recursos del FONIE. Asimismo, adoptar las acciones pertinentes con la finalidad de que las intervenciones se ejecuten oportunamente en todas sus etapas. Les corresponde también verificar el cumplimiento de los estándares de calidad técnica y económica, el cumplimiento de la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública y de las normas sectoriales que sean pertinentes.

⁵⁷ Manual de Operaciones del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales.

En el Manual de Operaciones de FONIE no se ha encontrado ninguna mención a un sistema de seguimiento propio del FONIE, es decir, que sea una plataforma de información que administre directamente el FONIE a partir de información primaria; tampoco se ha encontrado mención a este sistema en las entrevistas a los funcionarios del FONIE. Asimismo, en el MOP del FONIE se menciona que tanto las unidades sectoriales, como los Gobiernos locales y Gobiernos regionales deben *“Registrar la información referente al avance de las intervenciones en el aplicativo informático INFOBRAS de la Contraloría General de la República”*.⁵⁸ Además, de acuerdo al MOP del FONIE, la unidad sectorial debe participar de este seguimiento, así como la Dirección de Seguimiento y Evaluación del mismo FONIE. Con respecto al seguimiento de la ejecución de los proyectos, es importante mencionar los siguientes hechos encontrados.

- La tarea de seguimiento que debían efectuar las unidades sectoriales no se aprecia en términos de acciones correctivas a diversos proyectos en los que la ejecución de los proyectos difiere de las estimaciones planteadas en el proyecto. Casos como Paico, Colca, Sivia, Chungui, no fueron objeto de acciones correctivas por parte de las unidades sectoriales.
- Las unidades sectoriales señalan no haber recibido ninguna transferencia de recursos para el desempeño de sus funciones, particularmente seguimiento, la cual podría implicar visitas de campo, por lo tanto su seguimiento se podría basar sólo en los reportes que los Gobiernos Locales realizan en plataformas como INFOBRAS.
- Los reportes que los Gobiernos Locales realizan a INFOBRAS son muy irregulares, detectándose en la mayoría de los casos, que no se llega a informar de todo el proceso de ejecución de obras.
- En diversas municipalidades las funciones de la Oficina de Programación e Inversiones es asumida por profesionales a tiempo parcial, los cuales ejercen dichas funciones para más de una municipalidad. Es de esperar que las funciones de seguimiento a los proyectos se vea afectada por dichas limitaciones.
- Como se verá más adelante, cuando ocurre un cambio de administración en la gestión de las municipalidades, la administración saliente suele no transferirle información a la administración entrante, lo que dificulta el seguimiento a la ejecución de las obras.
- Las unidades ejecutoras manifiestan contar con poco personal para realizar visitas de campo a la obras para realizar un seguimiento adecuado.

⁵⁸ Manual de Operaciones de FONIE, sección 2.3.3 A Unidades Sectoriales, literal m) y sección 2.3.3 C literal i).

- El seguimiento a la ejecución de los proyectos empieza desde la elaboración de los expedientes técnicos, de los cuales se han recogido testimonios en el sentido que los montos asignados son insuficientes para adecuados estudios de ingeniería básica; sin embargo, esta deficiencia, que luego afectará la ejecución de los proyectos, no es detectada por las unidades sectoriales.

4.4.1. Calidad de los PIP presentados al FONIE.

Para la implementación de un proyecto es muy importante que la preinversión contenga una razonable estimación de la demanda, un diseño técnico adecuado, costos confiables y un buen plan de implementación, entre otros aspectos. Por esta razón es que se ha revisado la calidad de los estudios de preinversión presentados para el financiamiento de FONIE. Una primera aproximación a la calidad de los estudios de preinversión de los proyectos presentados al FONIE se obtiene mediante el número de modificaciones, en metas, costos o plazos.

Verificaciones de viabilidad o modificaciones a los proyectos.

La normatividad del SNIP considera que toda modificación de las características del proyecto respecto de aquellas con las que fue declarado viable, deben ser presentadas en un formato denominado Formato SNIP 16. Además, las normas del SNIP establecen que en caso estas modificaciones signifiquen un incremento del costo del proyecto en más del 40% respecto del presupuesto con el que declarado viable el proyecto, se deberá proceder a la verificación de la viabilidad del proyecto, es decir a la reevaluación del proyecto. La verificación de viabilidad se aplica por tanto a proyectos que han tenido una variación muy considerable en sus costos; por esta razón también se va a tratar sobre las modificaciones al proyecto que, sin llegar a desencadenar una verificación de viabilidad, sí implican la presentación del Formato SNIP F16.

Lo que se ha observado en la revisión de los documentos oficiales de los proyectos financiados por FONIE es que las modificaciones al proyecto empiezan a producirse cuando la unidad sectorial evalúa los proyectos de los Gobiernos locales. Lo que usualmente sucede es que la unidad sectorial solicita al gobierno local el expediente técnico del proyecto y es entonces que surgen diferencias con respecto a las estimaciones efectuadas en el perfil. Cabe recordar que como no existe en el SNIP ninguna sanción para ningún funcionario del gobierno local por presentar un perfil de baja calidad, no existe incentivo para presentar estudio de preinversión rigurosos y que luego sean consistentes con el expediente técnico.

De acuerdo a las entrevistas efectuadas a los funcionarios de los Gobiernos locales, es menos probable que se produzcan verificaciones de viabilidad en un proyecto y es casi seguro que habrá modificaciones al proyecto que impliquen presentación de Formatos SNIP F16. Las verificaciones

de viabilidad son bastante menos frecuentes porque se busca no ingresar a este proceso que implicaría retirar la viabilidad del proyecto, volver a presentar todo el estudio actualizando los datos y volver a evaluarlo por parte de la oficina de programación e inversiones. Este proceso toma cuando menos varias semanas, por esa razón es que los Gobiernos locales prefieren no incurrir en la verificación de viabilidad. Esta forma de actuar es riesgosa, porque no reconocer posibles modificaciones al proyecto que demanden la verificación de viabilidad, se puede manifestar durante la ejecución del proyecto como incremento de costos, reducción de las metas o reducción de la calidad de las metas del proyecto. Las consultoras Yanin Baca y Nátali Moreyra, realizaron una revisión detallada de los documentos que acompañan a la ejecución de los proyectos de los precitados Gobiernos locales, que han sido financiados por el FONIE. Los resultados de dicha revisión se muestran en el siguiente cuadro.

Ilustración 32 – Resultados de Revisión de Documentos

Gobiernos locales	N° Formatos F16	Causas del cambio de monto				% variación de costo		
		Reducción de metas	Aumento de metas	Variación en precios	Modif de diseño	Variación de costo < 20%	20% < Variación de costo < 40%	40% < Variación de costo
Ocros	6	1			1		1	
Chuschi	4				1		1	
Acocro	4		1		1	1		
Tambillo	1		1		1		1	
Santillana	3		1		1			
Chungui	3		1		1		1	
Paico	4				1	1		
Colca	4						1	
Vilcanchos	3		1		1		1	
Lucre	6		1		1		1	
Huancaspata	6				1		1	
Cañaris	2				1	1		
Huarmaca	4				1	1		
Chuis	2		1		1	1		
Quisqui	3	1				1		
Quisqui	1			1		1		
Paucarbamb	1				1	1		
Salcabmaba	3		1	1		1		
Salcahuasi	1			1		1		
Tintay Punc	1			1		1		
Samán	3		1		1	1		
Cojata	4				1		1	
Inchupalla	2				1	1		
Capachica	3				1	1		
Plateria	2				1	1		
Putina Punc	1				1	1		
Lares	1				1	1		
Ocongate	5	1					1	
Ramón Casti	3			1		1		
Torres Causa	5			1		1		
	3.0	3	9	6	21	19	10	-

Fuente: “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”, Yanin Baca Farfán, 2015 y “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”, Nátali Moreyra, 2015.

Elaboración propia.

El cuadro permite proponer las siguientes inferencias:

- En promedio los proyectos muestran 3 modificaciones presupuestales (Formatos SNIP 16), en algunos casos el número llega a 6 y lo mínimo es 1. Un estudio de preinversión de calidad no debería tener mayores diferencias con el expediente técnico y lo entendible sería una modificación; por lo tanto 3 modificaciones en el monto de inversión del proyecto, constituye una evidencia de que existen deficiencias en la preinversión o en la ejecución del proyecto.
- 21 de los 30 Gobiernos locales presentan variaciones en el monto de inversión debido a modificaciones en el diseño del proyecto. Este hecho también constituye una evidencia de la necesidad de mejorar la preinversión desde el punto de vista del diseño técnico del proyecto y la selección de la alternativa.
- 19 de los 30 Gobiernos locales presenta variaciones en el monto de inversión inferior al 20% en valor absoluto. En algunos casos la diferencia es bastante menor y entendible (menor a 7%), pero también existen los que se aproximan al 20%. Asimismo, 10 de los 30 Gobiernos locales presentan variaciones en el monto de inversión que está en el rango de 20% a 40%, lo que ya constituye una variación importante en el costo del proyecto.
- Una proporción importante de los Gobiernos locales (12 de los 30) aduce que las variaciones en el monto de inversión obedecen al cambio de metas físicas o de capacidad de generación de bienes o servicios del proyecto. Este tipo de modificación también refleja la necesidad de mejorar la calidad de los estudios de preinversión; se complementa esta hipótesis con la información encontrada sobre el costo de la preinversión de los proyectos, que en algunos casos es realmente muy bajo, lo que no permite asegurar calidad.

Las características identificadas hasta este punto se corroboran con lo señalado por Guerra García⁵⁹ en el sentido que entre las limitaciones del SNIP peruano en general, no se manifiesta una visión territorial que articule varias intervenciones de distintos sectores; existen tendencia a la atomización de proyectos y hay indicios de que la calidad de la preinversión y de la ejecución de proyectos debe mejorarse.

⁵⁹ Guerra García (2014). *Innovación en Sistemas de Inversión Pública: Los Casos de Perú y Corea y las Lecciones Aprendida*. Lima.

Opinión de los representantes de los gobiernos locales.

De acuerdo a las entrevistas efectuadas, se tiene que los proyectos casi en general suelen tener modificaciones en plazo, costo o metas, siendo el más común la ampliación de metas. La ampliación de metas suele ocurrir debido a que cuando se va a realizar el trabajo de campo se encuentran hogares dentro o cercanos al área del proyecto y que no han sido considerados en este último, con el consiguiente reclamo de los pobladores que no fueron considerados. Las modificaciones más importantes se dan entre el expediente técnico y la ejecución de obras, debido a que durante la ejecución de obras el contratista suele hallar diferencias con el expediente técnico. Esta situación llama la atención porque el expediente técnico es un estudio detallado, con información primaria, que debe tener tal nivel de precisión como para permitir al contratista ejecutar el proyecto siguiendo fielmente las indicaciones del expediente técnico.

También se menciona que las modificaciones más frecuentes en los proyectos se deben al desfase presupuestal originado por el tiempo que transcurre entre el momento en que se declara la viabilidad del proyecto y el momento en que es evaluado por la unidad sectorial. Esta aseveración podría ser cierta en los casos de proyectos que fueron declarados viables con anterioridad a la creación de FONIE, sin embargo dichas modificaciones sólo deberían estar circunscritas a los costos del proyecto y no por observaciones por la no presentación de autorizaciones, certificaciones o al diseño del proyecto (que es lo que reflejan las encuestas).

Otra fuente de modificaciones mencionada en las entrevistas es la logística, porque la dificultad en la adquisición de materiales e insumos, principalmente para los distritos más alejados, hace que se atrase la entrega de materiales, mientras los gastos generales se siguen incrementando. Esta argumentación refleja debilidad en la planificación de la implementación del proyecto, lo que a su vez se explicaría en las debilidades de las unidades formuladoras.

Otra razón expuesta para las modificaciones en los PIPs es el bajo presupuesto del que disponen las oficinas de programación e inversiones que les impide realizar visitas de campo al proyecto, por lo que su evaluación podría no ser completa, lo que se refleja luego en el contraste entre el perfil y el expediente técnico o entre este último y la ejecución de obras. Algo similar ocurre con las unidades sectoriales, que realizan la evaluación de los requerimientos de los Gobiernos locales sin realizar visitas de campo; en consecuencia su opinión también estará supeditada en un grado importante por la información que desarrolla la unidad formuladora (principalmente en lo que se refiere a diagnóstico, demanda e ingeniería básica).

Entre las entrevistas también se recogió versiones señalando la baja de la calidad de la preinversión como una causa importante de las modificaciones y/o verificaciones de viabilidad de los proyectos.

Fredy Cuadros, funcionario de la oficina de programación e inversiones del gobierno local Acocro - Ayacucho:

“Ese es nuestro principal problema que tenemos en las consultoras acá en la región. El proyecto no tiene la calidad, no reúne la calidad suficiente para el expediente técnico, son bastante ineficientes y podemos verlo por la cantidad de observaciones que recibimos y por las evaluaciones que tenemos por los sectores son bastante deficientes y con muchos estudios que no adjuntan y yo creo que si es muy buena la participación con los evaluadores, es muy importante puesto que eso va a hacer que al final las consultoras mejoren su calidad del proyecto, mejoren su equipo, mejoren la formulación de proyecto. El único detalle que de repente hasta ahora no comparto es de que nos pongan como observación que el proyecto para que entre a la evaluación tenga que ya estar registrado en la fase de inversión, puesto que como le menciono, lamentablemente el expediente no va con la calidad que debería ir, probablemente va a ser bastante observado y va a tener que tener su reformulación. Sin embargo, a pesar que la directiva dice que efectivamente para entrar a la inversión debe estar registrado en el formato como 15 o 16 , es necesario que el que iba ahí y estaba un poquito suelta los expedientes deberían ser primero evaluados, no deberían ir con resolución de aprobación del expediente técnico mediante Alcaldía y tampoco deberían de ir con su registro es parte de la observación, creo que debe ser netamente técnicos y a partir de ahí mejoramos y sí pues hacer registros, porque estamos generando registros solo para cumplir con ese requisito y después todos mal hechos, formatos mal elaborados muy deficientes que a la larga nos generan problemas a la oficina de programación e inversiones para poder corregir, incorporar, mejorar. Tenemos muchos problemas con los registros puesto que lo toman como los requisitos simplemente a cumplir y no ven como lo están registrando”.

Con respecto a las verificaciones de viabilidad, Guerra García remarca la necesidad de reforzar la calidad de los estudios de pre inversión, con el fin de evitar una desviación de los esfuerzos hacia la reevaluación de los proyectos y las demoras en la etapa de ejecución (Guerra García, Gustavo, 2014).

Opiniones de las unidades sectoriales.

Por su parte la unidad sectorial, particularmente el PNSU del MVCS indica que ellos deben velar por la calidad técnica de los PIPs y que tienen que formular las observaciones que sean necesarias hasta que estén técnicamente adecuados. Indica asimismo, que el MEF también revisa los proyectos –a través de la DGIP- antes de autorizar la transferencia de recursos a los Gobiernos locales. Suele suceder que no se hacen adecuadamente los estudios básicos

(topografías, estudios de suelos, estudio de fuentes, análisis de la disponibilidad de terreno). Estas deficiencias generan problemas de origen que no siempre se pueden resolver, a pesar que el PNSU trata de que estos estudios tengan solidez. Las deficiencias en la formulación de la preinversión luego se reflejan en el expediente, con lo que no se puede evitar que se originen riesgos para que la ejecución del proyecto sea la adecuada.

Freddy Toledo, asesor de la Dirección Ejecutiva del PNSU:

“Estos problemas de arrastre (De los estudios) no siempre se pueden resolver, si bien en la evaluación de PNSU trata de que estos estudios tengan solidez pero tuvieron un mal origen y en el expediente lo van a arrastrar y en muchos casos las soluciones, las fuentes mismas, no van a estar garantizadas. Este riesgo no va a estar asegurado”.

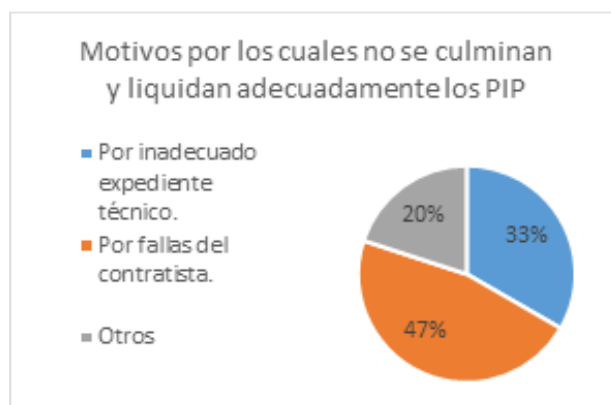
En el mismo sentido, el Coordinador del FONIE señala que el SNIP tiene una deficiencia seria en la calidad de los estudios de preinversión que a su vez son la base para la adecuada ejecución de los proyectos. Esta deficiencia tiene su origen en la escasez de recursos por parte de los Gobiernos locales para poder pagar un buen estudio de preinversión. El resultado se traduce en casos que el FONIE ha verificado que las condiciones del terreno no eran las adecuadas para el proyecto o que el caudal de agua no era suficiente para satisfacer la demanda del proyecto. Esa es una deficiencia que no se podría resolver sin una intervención específica enfocada en este problema. El funcionario del FONIE comentó también casos de uso inadecuado de las instalaciones brindadas por los proyectos o a la poca preparación del usuario para la operación y el mantenimiento del servicio. Esta situación permite deducir que no hubo un adecuado componente social de sensibilización e información a la población, tal como lo sugiere Eddy Pareja. El adecuado desarrollo de un componente social para estos proyectos habría sido muy importante, particularmente por las características de lejanía de la población objetivo de los proyectos.

Calidad del expediente técnico.

La mayoría de las unidades ejecutoras de los Gobiernos locales entrevistadas indica que los expedientes técnicos se realizan con serias deficiencias; señalan que suelen desarrollarse en base a trabajo de gabinete en lugar de trabajo de campo; indican que son el resultado de trabajo de baja calidad realizado por profesionales no capacitados o con poca experiencia; todo ello originado por el poco interés por un pago muy bajo que es el ofrecido por las municipalidades. La consecuencia de esta deficiencia es que cuando se pasa a obra, existen serias discrepancias entre el expediente técnico y lo que el contratista encuentra en campo. En consecuencia se generan modificaciones al proyecto. En los casos como el FONIE, en los que el fondo asignado no puede alterarse, esto significa que el gobierno local debe financiar los costos adicionales con

sus propios recursos, afectando su programación presupuestal y la consecución de otros objetivos. A estas opiniones cabe agregar lo expresado por los Gobiernos locales en las encuestas que revelan que un importante 33% de los encuestados considera que no se culminan y liquidan adecuadamente los proyectos debido a inadecuados expedientes técnicos.

Ilustración 33 - Motivos por los que no se culminan y liquidan adecuadamente los PIPs



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

Un problema frecuente de los Estudios de Perfil y de los Expedientes Técnicos es la falta de documentos con peso legal de los compromisos de sesión de terrenos por parte de privados o de las comunidades campesinas. En los proyectos de agua y saneamientos se suele requerir terrenos para la construcción de reservorio y estos presentan reiteradamente problemas.

Freddy Toledo, asesor de la Dirección Ejecutiva del PNSU:

“Cuando implementas un proyecto, el lugar donde se va a construir los reservorios, debiera haber estar listo, con un compromiso, si tuvieras que comprarlo, tendría que hacer un documento que respalde que el privado (la comunidad) quiera venderlo. Es más crítico cuándo el proyecto contempla una planta de tratamiento en el ámbito rural, donde hay poblaciones de 1000 a 2000 habitantes, entonces el terreno donde va ir la planta debería estar garantizado

En muchos casos la comunidad cede el terreno, lo convencional sería de que esta sesión de terreno esté formalizada, lo ideal sería tenerlo elevado a escritura pública, pero en el ámbito rural estas figuras no van a existir muchas veces la sesión del terreno se va dar con una acta. Yo he conocido casos donde el alcalde ha venido aquí pidiéndonos de los antecedentes de aprobación del proyecto una copia del compromiso de la comunidad respecto al terreno, porque a veces la comunidad desconoce, entonces si no hay terreno, no hay pues forma de construir. Si tuvieses que cambiar la ubicación de un reservorio o cambiar la ubicación de una

planta ya tienes que hacer otro proyecto. Te modificó el proyecto y los casos más críticos son los terrenos y las fuentes de agua, son los temas recurrentes”.

Otra deficiencia técnica relacionada con las restricciones presupuestales de los Gobiernos Locales es la mala calidad de los estudios técnicos del Expediente Técnico, puntualmente estudios hídricos y topográficos.

Freddy Toledo, asesor de la Dirección Ejecutiva del PNSU:

“En el caso de la fuente, no se identificó bien porque no se asignaron los recursos para hacerlo o posiblemente no había la suficiente información para hacer un registro de fuentes que te confirmaran que esa fuente tenía un caudal asegurado y de repente la fuente sigue siendo la fuente pero no se estudió, el estudio no estuvo bien, o sea la fuente no garantiza 50 litros por segundo, garantiza 30 litros por segundo, entonces ya no es suficiente para abastecer a la población, o la caída del agua no era buena, entonces la caída existe pero no sirve para el proyecto, y sobre todo cuando el agua es subterránea, muchas veces no se hacen los pozos exploratorios lo cual confirma la calidad del caudal. Entonces se contrata la obra, va el contratista ve el pozo y el agua no es cómo se requiere”.

Se debe indicar que los expedientes técnicos son revisados por las unidades sectoriales; no obstante, se encuentran dificultades al momento de la ejecución de los proyectos. Esa situación probablemente se deba a que la revisión de las unidades sectoriales no llega a ser una revisión de campo, por lo que no se llega a efectuar una revisión integral del proyecto y el expediente técnico. Como se ha visto antes, la cantidad de requerimientos que deben atender las unidades sectoriales (principalmente el PNSU del MVCS) supera su capacidad instalada de atención, por lo que la posibilidad de hacer visitas de campo es prácticamente negada.

Las encuestas revelan información congruente con lo anotado líneas arriba. El 40% de gobierno local encuestados afirma que el monto promedio destinado a la preparación del expediente técnico de un proyecto está entre S/.20 000 y S/.50 000, un 23% afirma que está entre S/.50 000 y S/.100 000 y un 23% indica que el monto promedio está entre S/.100 000 y S/.200 000. Es decir casi las dos terceras partes de los Gobiernos locales encuestados indica que asigna menos de S/.100,000 a un expediente técnico, cifra que también es limitada en relación a los requerimientos que se establecen para un adecuado expediente técnico.

Ilustración 34 - Monto promedio usado por Gobiernos locales para la elaboración del expediente técnico



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

Al igual que con los estudios de preinversión, FONIE da la posibilidad de financiar la elaboración del expediente técnico de un proyecto. La razón por la que los Gobiernos locales no acuden al FONIE en este caso es el desconocimiento de la existencia de esta oportunidad y el temor de entrar en un proceso largo que dilate la ejecución del proyecto.

Respecto a los expedientes técnicos entonces, cabe recordar lo siguiente:

- Los Gobiernos locales reconocen que los expedientes técnicos de sus proyectos son de baja calidad.
- Los Gobiernos locales son conscientes que los expedientes técnicos de baja calidad afectan de manera negativa la ejecución del proyecto; sin embargo, siguen generando expedientes de baja calidad.
- Las causas que ocasiona que desarrollen expedientes de baja calidad son:
 - La capacidad limitada de los Gobiernos Locales para contratar y supervisar el desarrollo de un adecuado expediente técnico.
 - El bajo incentivo a invertir en un expediente técnico de calidad.
 - El desconocimiento de fuentes de financiamiento como FONIE.

4.4.2. Ejecución de los proyectos.

Para conocer la ejecución de los proyectos financiados por FONIE, se va a mostrar en primer término el periodo que toma la ejecución de los proyectos que conforman la muestra sobre la que se ha realizado la consultoría; luego se presentará los resultados de las entrevistas realizadas a representantes de las comunidades, que son los usuarios del servicio brindado por

el proyecto, a los funcionarios de las Unidades Ejecutoras de los Gobiernos locales y a las empresas contratistas de obra.

Periodo de tiempo para la ejecución del proyecto.

Una vez que se ha realizado la transferencia de recursos del FONIE a la unidad ejecutora del proyecto, que generalmente pertenece al gobierno local, corresponde desarrollar la ejecución del proyecto. De acuerdo a la información recopilada, desde la emisión del Decreto Supremo de transferencia de recursos hasta la culminación de las obras (que no significa liquidación ni entrega de obra) transcurren en promedio 364 días. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el periodo más corto es de 260 días, en tanto que el mayor plazo ha sido de 542 días. El proyecto que tomó el mayor periodo de tiempo es el PIP 217789 “Instalación del sistema de agua potable y letrinas en la comunidad de Ccachir, distrito de Santillana - Huanta – Ayacucho”, por S/. 366,796. Es necesario comentar en este caso que este proyecto forma parte del programa de inversión PROG-014-2012-SNIP que comprendía 39 proyectos por un monto de S/. 14,712,113 y todo el programa de inversión fue ejecutado mediante dos contratos de obra. Considerando estos elementos, se puede entender que el periodo de ejecución es razonable.

El siguiente proyecto con el periodo de ejecución más prolongado mostrado en el cuadro -532 días- es el PIP 200079 “Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable, e instalación del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el centro poblado de San José de Villa Vista, Distrito de Chungui - La Mar – Ayacucho”, por S/. 1,033,125. Se debe agregar además que la población manifestó serias quejas respecto a este proyecto.

En términos generales, los periodos iguales o inferiores a un año podrían considerarse dentro de los rangos razonables para la ejecución de esta clase de proyectos, tomando en cuenta todos los pasos que se deben desarrollar para la ejecución de obra: preparación de bases para el concurso, convocatoria a concurso a través del OSCE, adjudicación del contrato, tanto para la ejecución de obra como para la supervisión, administración del contrato e información a los sistemas de monitoreo (SOSEM, INFOBRAS y SEACE) y liquidación de obra y recepción.

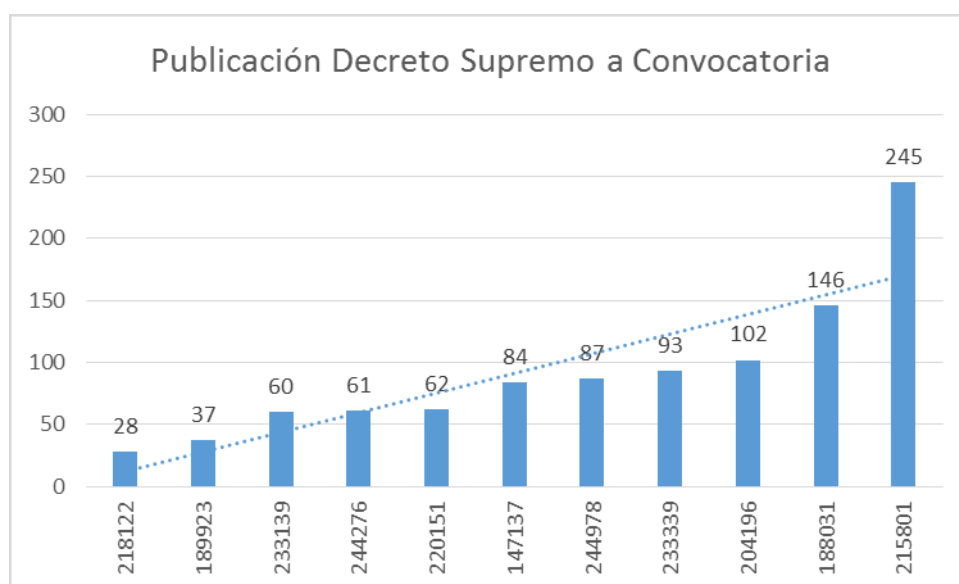
Ilustración 35 - Periodo desde la transferencia de recursos a la unidad ejecutora hasta culminación



Fuente: información de los expedientes alcanzados por el MIDIS, respecto a proyectos financiados por el FONIE.

Es interesante conocer el tiempo que transcurre entre la emisión del decreto supremo y la convocatoria a concurso para la ejecución de obra. El siguiente gráfico indica que el promedio de dicho periodo se aproxima a los 90 días. Este es un lapso que podría acortarse si los Gobiernos locales contaran con conocimiento especializado en preparación de bases y gestiones ante OSCE; o si pudieran acceder a servicios especializados en este rubro, tales como asesoría o la gerencia del proceso de contratación.

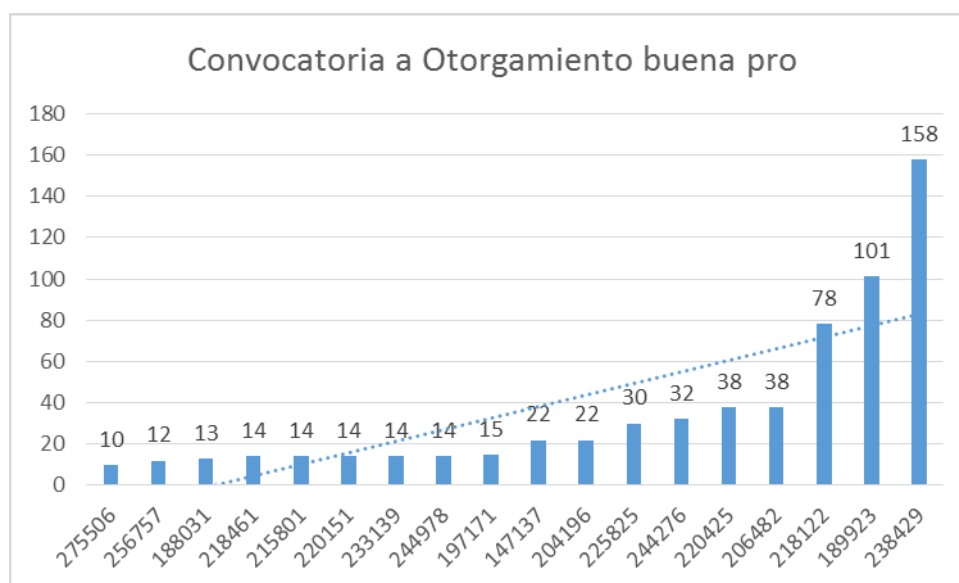
Ilustración 36 - Periodo desde la transferencia de recursos a la unidad ejecutora hasta convocatoria a concurso de obra



Fuente: Información de los expedientes alcanzados por FONIE, de los proyectos que financió.

En lo que se refiere al periodo que transcurre entre la convocatoria y el otorgamiento de la buena pro, el promedio es de 20 días, lo que se condice con proyectos de tamaño pequeño, que no necesita de largos periodos de concurso. El periodo más prolongado es el del PIP 238429 “Ampliación y mejoramiento del servicio de agua potable e instalación del servicio de saneamiento en las comunidades de Miraflores, Cruz Pampa, Antacocha y Urancancha, distrito de Vilcanchos - Víctor Fajardo – Ayacucho”. El periodo es de 158 días para un proyecto de un costo de S/. 2,489,700.

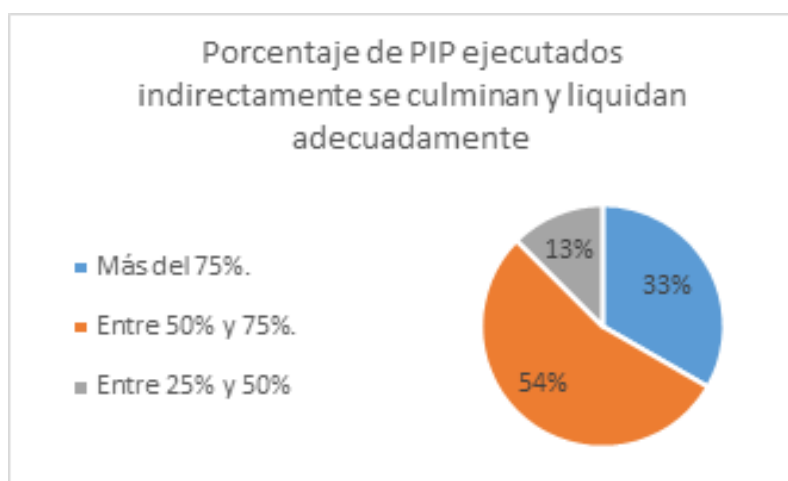
Ilustración 37 - Periodo desde la convocatoria a concurso de obra hasta otorgamiento de buena pro



Fuente: Información de los expedientes alcanzados por FONIE, de los proyectos que financió.

No se ha podido constatar de manera fehaciente que se han cumplido con el 100% de las metas físicas programadas o con la calidad esperada de los proyectos. En cuanto a la finalización de los proyectos, el 54% de los Gobiernos locales encuestados indica que entre el 50% y 75% de proyectos ejecutados indirectamente se culminan y liquidan adecuadamente. Un 33% afirma que esta cifra es superior a 75%. Este resultado permite inferir que por lo menos la mitad de los encuestados considera que por los menos el 25% de los proyectos no se culminan ni liquidan adecuadamente, cuando son ejecutados mediante contratación. Este es un resultado preocupante pues 25% es una proporción considerable, que debe estar asociado, como menciona Chona, a las capacidades institucionales para la ejecución de los proyectos, en este caso, de los Gobiernos locales.

Ilustración 38 - Porcentaje de PIPs ejecutados por contrato que se culminan y liquidan adecuadamente



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

Otro aspecto muy importante a considerar es la liquidación y recepción de los proyectos. Lo que debería ocurrir es que cuando se finalizan las obras en un proyecto se debe hacer la liquidación de los costos para que los activos sean recibidos e incorporados al patrimonio de la entidad que se hará cargo de la operación del proyecto, en la mayor parte de las veces son los gobiernos locales. Debido a las irregularidades que ocurren durante la ejecución del proyecto, es más compleja la tarea de liquidación de la obra, más aún cuando hay discrepancias con la obra o sus costos. Las irregularidades a las que se hace mención pueden ser costos incrementales debido a las características del terreno y que no fueron consideradas en el expediente técnico, incremento de gastos generales debido a demoras en la construcción y toda otra causa de desacuerdo entre el contratista y la unidad ejecutora que genere temas pendientes por resolver y que impide la liquidación y transferencia de la obra. Este proceso puede tomar más de un año incluso en proyectos que no son financiados por FONIE y existen obras que llevan varios años sin terminar de liquidarse o de ser recibidas por los gobiernos locales. Un caso particular es el que señala el representante de la DGER, quien manifiesta que el servicio de electrificación debe ser asumido en la fase de operación, por una empresa distribuidora de electricidad, sin embargo este proceso no se ha culminado en los proyectos que FONIE ha financiado. Esta situación hace que la empresa distribuidora –con capacidad para prestar este servicio- no asuma la operación y mantenimiento del sistema y el gobierno local asume por ahora dicha responsabilidad, con todas las desventajas que ello implica debido a que no cuenta con los recursos ni la especialización para ello.

Opinión de los representantes de las comunidades.

Las diferentes versiones dadas por los comuneros entrevistados reflejan en principio que están inconformes con las obras. En su mayoría manifiestan que las obras tienen deficiencias, aunque con diferentes grados de gravedad. La inconformidad de la población podría tener su origen en deficiencias de comunicación, de manera que la población podría tener expectativas no adecuadas respecto a los alcances del proyecto (por ejemplo esperar una red alcantarillado en lugar de letrinas); no obstante las evidencias encontradas, que se describen seguidamente, permiten inferir que sí se han dado casos en los que el resultado de la ejecución de los proyectos no fue el adecuado.

Las versiones dadas por los pobladores señalan que en gran parte las deficiencias se deben a la responsabilidad de las empresas ejecutoras. Adicionalmente, indican que no se realizan capacitaciones suficientes a la población en cuanto al uso y mantenimiento de las letrinas. Otra observación que manifiestan los comuneros se refiere a la cobertura, porque no siempre se llega a toda la población de las comunidades. Es preciso acotar que probablemente la opinión de los pobladores se basa en lo que ellos pueden observar, que es la ejecución del proyecto, mientras que no necesariamente tienen información sobre posibles deficiencias del expediente técnico o los desacuerdos que pueden existir entre los contratistas y la unidad ejecutora del Gobierno Local.

Las empresas contratistas por su parte suelen aducir que los costos se elevan por factores fuera de su control (fletes, clima). Los comuneros también señalan que el clima no es favorable para la ejecución de las obras (lluvias granizadas y huaycos generan daños), o que el calor propicia la aparición de insectos en las letrinas en los proyectos de saneamiento.

Una de las observaciones más graves formuladas por los pobladores se refiere a que una laguna de oxidación de aguas servidas ha generado un caldo de cultivo para insectos y que algunos pobladores están construyendo por sí mismos letrinas para sus casas (Chungui). , las cuales

Es interesante también citar el caso del proyecto de camino vecinal de Sivia. Indica el alcalde que la ejecución del proyecto estuvo a cargo de PROVÍAS DESCENTRALIZADO del MTC; por esta razón el proceso de licitación fue conducido por PROVÍAS adjudicándose el contrato a una empresa de Lima que desconocía las condiciones del ámbito de la obra. La consecuencia fue que la empresa abandonó la obra y tuvieron que solicitar apoyo al Ejército para su ejecución. Lo que llama la atención de esta situación es que una entidad del Gobierno Central como PROVÍAS, con mayor fortaleza institucional que un gobierno local de zona alejada del Perú, no haya tenido la capacidad de culminar la ejecución del proyecto. La razón que se argumentó para que PROVÍAS abandone el proyecto fue la presencia de subversión en la zona del proyecto.

Asimismo, se debe mencionar el caso del proyecto de saneamiento para la comunidad de Quilla en el distrito de Colca, ejecutado por administración directa. El proyecto ha provocado que se hayan desbordado 7 pozos sépticos, cuyo diseño era insuficiente para el tamaño de la población, formándose una laguna altamente contaminante y además la población debe obtener el agua de riachuelos. Actualmente el proyecto ha terminado de ejecutarse, aunque no se ha liquidado la obra y no se producido la transferencia al GL. Añade el alcalde que no disponen recursos para arreglar lo sucedido en Quilla y la posibilidad de recurrir a FONIE está negada; en este caso los proceso de FONIE cierran toda posibilidad de remediar las consecuencias de un proyecto, ejecutado inadecuadamente, con financiamiento de FONIE.

Opinión de los funcionarios de los Gobiernos locales.

Los funcionarios de las unidades ejecutoras de los Gobiernos locales indican que los problemas surgidos con la empresa contratista en gran proporción se originan por discrepancias en el presupuesto. En algunos casos estas discrepancias han llegado a nivel de litigios que están en fase de arbitraje. También ha habido un caso en el que la empresa desertó a la convocatoria; y en varias ocasiones las empresas contratistas que concursan no cumplen los requisitos o expectativas mínimas esperadas. Las unidades ejecutoras asocian estas dificultades a la limitación de presupuesto que no les permite colocar concursos atractivos para las empresas más calificadas. Así, algunas unidades ejecutoras indican que hay empresas que por ganar el concurso cotizan menores costos, pero una vez que tiene adjudicada la obra pretenden elevar los costos. También comentan que los proyectos de los Gobiernos locales de zonas alejadas son más costosos debido a los precios de transporte de materiales. Los costos de transporte por lo general se ven elevados debido a factores climatológicos (impredecibles), pero también por las condiciones geográficas que hacen difícil el acceso.

Casi todas las unidades ejecutoras indican también que hay incumplimientos de plazos en las obras. En algunos casos los atrasos en los plazos no son significativos (menos de 1 mes), pero otros sí mencionan que se demoran varios meses más. Estas paralizaciones se deben a problemas de la empresa, a la dificultad en adquirir materiales y por factores climatológicos (las lluvias bloquean los caminos por ejemplo). El presupuesto limitado y posibles alteraciones en su programación presupuestal, causa que incurran en no pagar a proveedores y contratistas lo que también ocasiona paralizaciones de obra. Casi todos confirman que las variaciones en el presupuesto son causadas por cálculos errados de los precios al formular el perfil o el expediente técnico.

Adicionalmente, las unidades ejecutoras señalan que hay problemas en la ejecución de los proyectos cuando se elabora mal el diagnóstico y al momento de ejecutar surgen personas que reclaman ser beneficiarios, pero que no fueron considerados inicialmente. También ha habido un caso en el que el diagnóstico inadecuado hizo proponer una solución técnica para un proyecto de saneamiento que probablemente no alcanzará a ser suficiente en corto plazo y que obligará a implementar obras adicionales (Platería).

Las unidades ejecutoras mencionan también que el hecho de contar (las unidades ejecutoras) con poco personal dificulta que puedan hacer inspecciones de campo a los proyectos de manera constante (en algunos casos tienen varios PIPs ejecutándose a la vez); la movilización a cada proyecto complica su labor por el tiempo que demanda. Con respecto al trabajo de las empresas supervisoras de obra, las unidades ejecutoras consideran que realizan una labor bastante exigente por lo general. También indican que a veces los supervisores cambian (por disposición de la municipalidad u otras instituciones) y se pueden llegar a tener varios supervisores a lo largo de una ejecución, con el consiguiente peligro de cambio de criterios de supervisión. Opinan que el presupuesto reducido es una limitación para contratar y pagar los gastos de una adecuada supervisión.

En las entrevistas se indica también que cuando hay cambio de gestión en la municipalidad – entra un nuevo alcalde- la administración saliente suele no dejarle documentación a la administración entrante. Esta situación afecta de manera drástica la gestión de los proyectos; reduce la posibilidad de adecuado control de la ejecución, genera incremento de costos de obtener la información, incremento en los plazos de ejecución y en consecuencia, alza en los gastos generales de la obra.

Opinión de los representantes de las empresas contratistas.

Con relación a la ejecución de los proyectos, las empresas entrevistadas indican que ellas se adecúan a los TDR o bases del proceso de selección. Su equipo profesional en general está conformado por ingenieros. En algunos distritos se ven obligados a contratar personal (no calificado generalmente) de la localidad o comunidad, a pesar que el presupuesto para la obra no les alcanza para contratar más personal. En cuanto a la fase constructiva mencionan que siempre surgen diferencias por resolver, tales como incompatibilidades entre el expediente técnico y la realidad. A estas diferencias se deben los cambios en los plazos, costos, metas; a su vez eso origina adicionales para los que tiene que solicitar mayor presupuesto. Coinciden con las unidades ejecutoras y los representantes de las comunidades en que los factores

climatológicos y las dificultades de acceso, generan alteraciones en los costos de ejecución de la obra.

Opinión del Coordinador General del FONIE.

Con respecto al seguimiento de la ejecución de los proyectos, el Coordinador General del FONIE indica que en principio la unidad ejecutora de cada proyecto es el responsable de la ejecución del proyecto (lo que en principio es cierto, pero lo importante es considerar las debilidades de dichas unidades ejecutoras de los Gobiernos locales, los efectos que tiene sobre los proyectos y la manera de solucionar este problema). Adicionalmente, cada unidad sectorial es responsable del seguimiento de dicha ejecución y el encargado de llevar a cabo las acciones correctivas en los casos en los que el proyecto no sea adecuadamente ejecutado. El bajo cumplimiento encontrado en el registro de los avances de obra en la plataforma INFOBRAS por parte de los Gobiernos locales, hacen pensar que el seguimiento es débil, lo que es más grave, la adopción de decisiones en función a la información de seguimiento registrada, debe adolecer de deficiencias.

El Coordinador del FONIE menciona también que se están realizando esfuerzos por hacer seguimiento a los proyectos, pero en principio sólo lo realizan a través de la información que les remiten los sectores y a través de –todavía esporádicas- visitas de campo a los proyectos. Asimismo, se está construyendo la capacidad para determinar si las ejecuciones de los proyectos han concluido con todas las metas establecidas en los expedientes técnicos y con la calidad esperada. Estas últimas iniciativas las busca desarrollar FONIE no obstante que el sector debería efectuar el seguimiento a las ejecuciones de los proyectos y que los Gobiernos locales deberían informar a los diferentes sistemas de seguimiento de ejecución (SOSEM, INFOBRAS, SEACE), el avance de sus proyectos.

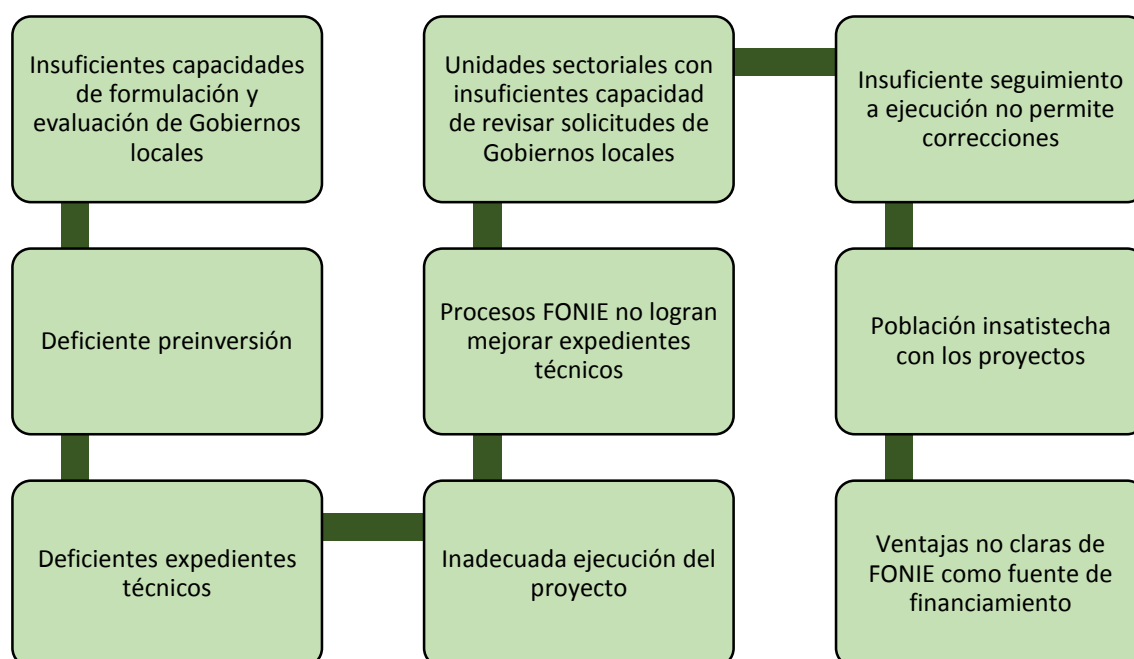
4.4.3. Conclusiones sobre los procesos administrativos y técnicos en la implementación de los proyectos financiados por el FONIE.

La situación presentada en las secciones precedentes hace arribar a en principio a dos conclusiones:

- Los representantes de las comunidades en su mayoría manifiestan que las obras presentan deficiencias –mal funcionamiento de pozos de oxidación o desabastecimiento de agua por ejemplo- y que no se brinda la suficiente capacitación a los beneficiarios para el uso de las instalaciones realizadas en sus domicilios.

- Las unidades ejecutoras indican que suelen presentarse problemas en la ejecución de los proyectos: desde la contratación del contratista; incumplimiento de metas, plazos o costos; cambios en el supervisor de obra. Las unidades ejecutoras indican que uno de los orígenes de estos problemas están en los deficientes expedientes técnicos de los proyectos. Se debe añadir que en ninguno de las entrevistas realizadas se hace alusión a un plan de contingencia para enfrentar problemas durante la ejecución del proyecto. Como señala Eddy Pareja, en la ejecución de proyectos surgen diversos problemas para los que se debe contar con un plan de contingencia. Este es otro indicio de la debilidad de la ejecución de los proyectos.
- Las empresas contratistas indican también que existen deficiencias en los expedientes técnicos.
- El seguimiento a los proyectos es bastante limitado. Esta situación limita la posibilidad de realizar acciones correctivas en la ejecución de las obras.

Ilustración 39 - Cadena de efectos en el proceso de FONIE



Elaboración propia.

En este panorama cabe preguntarse cuál es el rol que compete a FONIE en el mejoramiento de los procesos mediante los cuales se canalizan e implementan los proyectos que financia. En principio se podría considerar que FONIE no tiene un rol protagónico, más allá de financiar los proyectos. No obstante, el artículo 9 del Reglamento de FONIE establece que es competencia

de la Secretaría Técnica de Gestión del Fondo (que es ejercida por la Dirección General de Políticas y Estrategias del MIDIS): “a) Dirigir el proceso de diagnóstico, identificación, priorización y programación de las intervenciones, según los criterios de focalización, para ser financiados parcial o totalmente por el FONIE. b) Elaborar, en coordinación con los sectores, el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones con cargo al FONIE, las actualizaciones anuales de dicho plan, y gestionar su aprobación ante la instancia de dirección estratégica del FONIE. c) Coordinar con los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Transportes y Comunicaciones, y de Energía y Minas, así como con PROINVERSIÓN, la organización, distribución y la escala más adecuada de las intervenciones a ser financiadas por el FONIE en los distritos focalizados”⁶⁰. A partir de lo antes señalado, se debería esperar acciones de FONIE en lo que se refiere a la identificación y priorización de las intervenciones; la coordinación intersectorial para lograr intervenciones de los 4 sectores de manera conjunta y la definición de la escala más adecuada de las intervenciones. Al margen de los esfuerzos que se hayan realizado en ese aspecto (y las dificultades que seguramente se encontraron), los resultados en términos de conformación de la cartera de proyectos financiada indica que el desempeño en estos aspectos no alcanzó a desarrollar intervenciones multisectoriales conjuntas y con una escala orientada hacia la eficiencia y maximización de impactos. Asimismo, dicho Reglamento señala que corresponde a la Secretaría Técnica de Gestión: “k) Realizar, con el apoyo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS, el seguimiento a las intervenciones financiadas parcial o totalmente por el FONIE, y adoptar las acciones pertinentes con la finalidad de que se ejecuten oportunamente en todas sus fases, preferentemente en forma simultánea”. En este aspecto, la información recopilada indica que existe espacio para mejorar el desempeño en el seguimiento de la ejecución de los proyectos. Estas disposiciones señalan el importante rol coordinador y de iniciativas que debe asumir la Secretaría Técnica de Gestión de FONIE; es muy razonable pensar que el desempeño de estas funciones ha de ser complejo por tratarse de la coordinación entre entidades sectoriales. Sin embargo, el mismo Reglamento prevé una instancia de coordinación que es el Comité Directivo, el cual tiene por objetivo facilitar y apoyar el trabajo de la Secretaría Técnica de Gestión. Las dificultades encontradas en los procesos de canalización e implementación de los proyectos que financia FONIE permiten deducir que el Comité Directivo puede mejorar como instancia superior de apoyo a la gestión de FONIE. El reglamento también indica que el FONIE, a través de la Secretaría Técnica de Gestión, es el responsable del seguimiento de la transferencia de los recursos, así como de la ejecución de

⁶⁰ Reglamento del Fondo para la Inclusión Económica En Zonas Rurales (FONIE), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-MIDIS.

estudios y obras que el fondo financia. Es claro que el seguimiento en primera instancia es una tarea de los Gobiernos Locales y luego de las unidades sectoriales, no obstante, la responsabilidad sigue siendo de FONIE.

Lo que se desprende de estos razonamientos es que FONIE no asume un rol protagónico operativo, pues parte importante de los procesos son asumidos por los Gobiernos Locales o las Unidades Ejecutoras. Por otro lado, FONIE sí asume, a través de la Secretaría Técnica de Gestión, un importante rol coordinador y responsabilidad por la conformación de la cartera de proyectos (simultaneidad de intervenciones, enfoque territorial, priorización y escala de las intervenciones), así como por el seguimiento de la ejecución de los proyectos. En la información recogida, no se ha visibilizado –principalmente en las entrevistas a funcionarios de los Gobiernos Locales y de las Unidades Sectoriales- evidencias del desempeño de estas funciones de coordinación por parte de FONIE.

4.5. Factores internos de las unidades sectoriales y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.

Para que las intervenciones del FONIE alcancen sus objetivos, existen factores internos de las unidades sectoriales y las unidades ejecutoras que determinan los resultados que alcanzados con el financiamiento de los proyectos. Estos factores son los siguientes: calidad de recursos humanos del GL; participación de la población en el proyecto; capacidad de la empresa contratista; articulación del proyecto al plan de desarrollo del GL y otros factores que afectan la ejecución del proyecto.

4.5.1. Calidad de los recursos humanos del GL.

Se entrevistó a los alcaldes respecto a su opinión de la calidad de los recursos humanos del GL. Sobre el particular, ningún alcalde indicó abiertamente estar descontento con el personal del gobierno local, aunque sí reconocen que podría ser mejor. No obstante, los productos que generan los recursos humanos de los Gobiernos locales, estudios de preinversión de mala calidad o expedientes técnicos deficientes, constituyen un indicador de que la calidad del personal de los Gobiernos locales debe ser mejorada necesariamente.

También respecto a la calidad del personal de los Gobiernos locales, los alcaldes en su totalidad manifestaron no disponer de programas de capacitación propios; más bien están a la espera de los programas de capacitación de otras entidades, principalmente el MEF, en cuyo caso brindan

las facilidades al personal. Es muy posible incluso que la participación en dichas capacitaciones dependa en gran medida de la iniciativa del funcionario del GL. A este respecto, cabe mencionar que las capacitaciones que en general suele dar el MEF por ejemplo, son capacitaciones de 2 a 3 días. Las capacitaciones de este tipo tienen un objetivo de orientación básica, pero no alcanzan a consolidar un dominio completo de conceptos y herramientas, como para aplicarlas en la complejidad de la diversidad de proyectos que tiene que acometer un GL. En consecuencia, se puede esperar que la capacitación del personal es un flanco débil en la gestión de los Gobiernos locales en general.

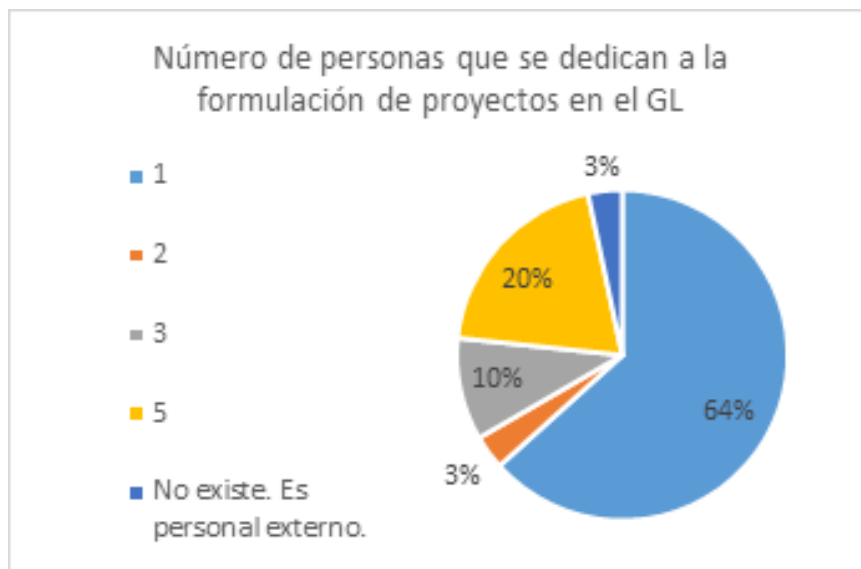
Es importante anotar que una proporción importante admitió que se tuvo rotación de personal en el gobierno local, aduciendo diferentes razones, tales como puestos de confianza (San Martín) –cuando ingresa un nuevo alcalde- o el surgimiento mejores oportunidades laborales para el personal que dejaba el gobierno local (Capachica). Guerra García⁶¹ ya señalaba la alta rotación de personal en los funcionarios relacionados al SNIP, que se origina en regímenes laborales poco alentadores y con baja capacidad de retención de los mejores cuadros profesionales. Esta situación no sólo genera alta rotación con el consecuente efecto adverso en la gestión de los proyectos; también impide la atracción del recurso humano mejor calificado y la acumulación de experiencia y conocimiento.

4.5.2. Capacidad de la Unidad Formuladora (UF) del gobierno local.

Para conocer las capacidades de la unidad formuladora de los Gobiernos locales de la muestra se entrevistó a los representantes de las unidades formuladoras. Los entrevistados indicaron que por lo general no cuentan con el personal suficiente para cumplir adecuadamente las funciones de formulación de proyectos. Suele suceder que una sola persona está a cargo de la unidad formuladora y además deben desarrollar otras labores además de formulación. La situación descrita concuerda con lo manifestado por Guerra García en el sentido que en los gobiernos regionales, aún no existen equipos sólidos de formuladores ni en las gerencias ni en las direcciones sectoriales.

⁶¹ Guerra García (2014). Innovación en Sistemas de Inversión Pública: Los Casos de Perú y Corea y las Lecciones Aprendida. Lima.

Ilustración 40 - Número de personas que se dedican a la formulación de PIPs en el GL



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”

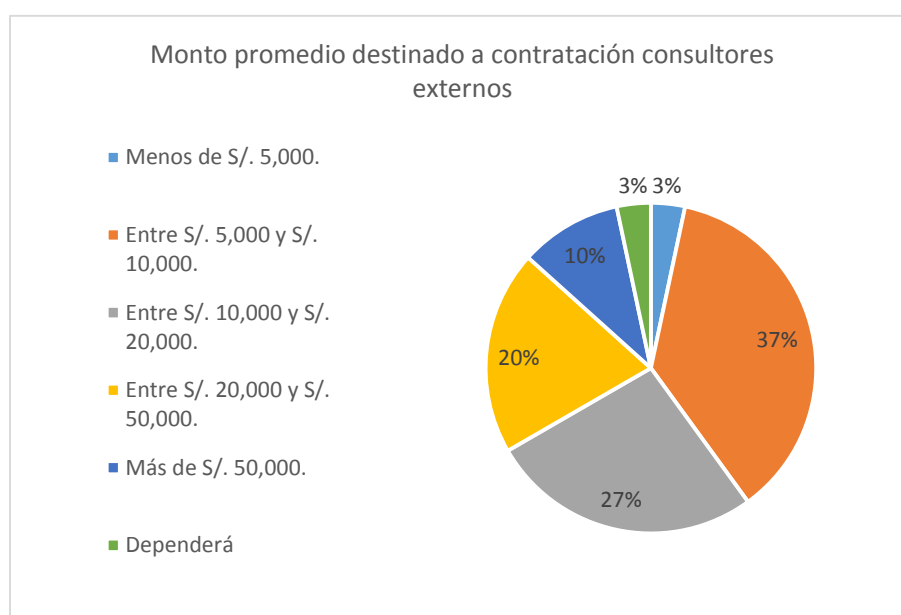
La capacidad de las unidades formuladoras también tiene un indicador en la calidad de los estudios de preinversión que realizan. Algunos Gobiernos locales admiten que sus perfiles de preinversión son débiles, argumentando para ello el bajo presupuesto del que disponen. Se corrobora lo antes mencionado por los exiguos presupuestos asignados tanto para la preinversión como para los expedientes técnicos. Así por ejemplo, casi las dos terceras partes de los Gobiernos locales encuestados indican que asignan menos de S/.20,000 para los estudios de preinversión, dicho monto, tratándose de proyectos intensivos en obras, resultan escasos para cubrir los diferentes aspectos de la ingeniería básica. En la encuesta realizada a los Gobiernos locales, la mayoría de ellos indica que la mayor limitación para formular adecuadamente los proyectos es la escasez de recursos. Como menciona Guerra García el presupuesto limitado para la contratación de consultores para la formulación de proyectos genera la participación de consultores poco experimentados, de bajo desempeño y muchas veces con un solo profesional encargado de la formulación del proyecto, en lugar de que esté a cargo de un equipo multidisciplinario.

Alexis Esteban Curi Mendoza, funcionario de la Unidad Formuladora del gobierno local Colca – Ayacucho:

“El municipio no cuenta con eso, con financiamiento, no tiene esa capacidad para hacer perfiles y expedientes, por eso todos sus proyectos lo hacen por perfiles y tardan tanto, no

tiene esa capacidad el municipio para formular sus propios expedientes y tiene que hacer malabares prácticamente con lo poco que tiene, se trata de eso lo más posible de priorizar los proyectos”.

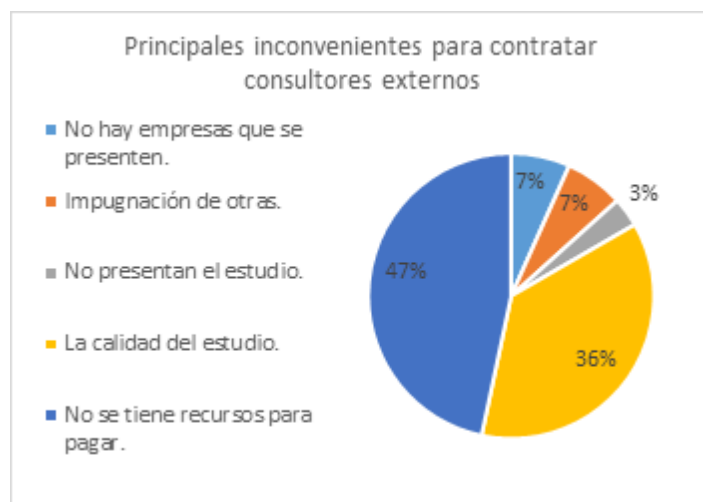
Ilustración 41 - Montos promedios asignados para la contratación de la formulación de los estudios de preinversión



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”

Otro factor que contribuye a la debilidad técnica de los perfiles es que los consultores toman muchas consultorías y los TDR para las consultorías de formulación de proyectos no son adecuados, por lo que finalmente el consultor no ofrece un producto de calidad. Concordante con esta afirmación, la encuesta señala que la principal dificultad para contratar consultores para la formulación de proyectos es la falta de recursos y la calidad del servicio de los consultores que se pueden conseguir.

Ilustración 42 - Principales inconvenientes para contratar consultores externos para formulación de estudios de preinversión



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”

En este punto es interesante mencionar que algunos representantes de los Gobiernos locales indicaron que no recurren al financiamiento de estudios de preinversión que facilita el FONIE; en un caso porque desconocían de esta posibilidad y en otro por temor al posible prolongado proceso que implicaría lograr dicho financiamiento.

Por otro lado la mayor parte de los entrevistados indica que la formulación de proyectos la hacen de manera tercerizada. En lo que se refiere a la calidad de los consultores, hay distritos que opina que los consultores no brindan servicios de calidad y que incluso formulan los proyectos sin realizar visitas de campo; además, no presentan toda la documentación necesaria, como actas, licencias, entre otros, lo que concuerda con lo manifestado por los alcaldes respecto al tipo de observaciones que les suelen formular las unidades sectoriales (ver sección precedente).

Romi Gutiérrez, funcionaria de la Unidad Formuladora del gobierno local Ocros - Ayacucho:

“La Unidad Formuladora, yo vengo asumiendo ese cargo de Unidad Formuladora y de Subgerente de Obras y tenemos el Jefe que es mi persona y un asistente”.

León Maldonado funcionario de la Unidad Formuladora del gobierno local Paico - Ayacucho:

“Bueno básicamente no está constituida (la Unidad Formuladora) por un tema de cuestiones presupuestales y tampoco tenemos planta. Lo que se realiza es que tercerizamos a terceros o consultores para hacer el proyecto”.

Janet Casqui Sangre funcionaria de la Unidad Formuladora del gobierno local Lucre - Apurímac:

“Presto mis servicios eventualmente, porque no cuentan con el dinero para poder pagar una persona a tiempo completo se podría decir, entonces la municipalidad ve su capacidad para poder pagar y como no hay muchos proyectos que presentan por lo mismo que es una municipalidad pequeña”.

Fredy Cuadros funcionario de la oficina de programación e inversiones del gobierno local Acocro - Ayacucho:

“En efecto, sí porque la Unidad Formuladora no está netamente abocado a lo que es su función de acuerdo a la directiva, asumen también otras responsabilidades por encargo de la alta dirección o sino directamente del alcalde sino también se le otorgan otras funciones. A la vez dificulta la dirección con la oficina de programación e inversiones”.

Hay que considerar también que existen incentivos para que un alcalde busque contar con una cartera de proyectos viables, sea por presión de la población o porque generalmente las posibilidades de acceder a financiamiento de proyectos se incrementan cuando un gobierno local dispone de PIPs viables. En contraposición, no existe la misma intensidad de incentivos por contar con PIP viables con la adecuada calidad. En consecuencia, a la situación de una unidad formuladora débil en recursos y consultores poco fiables, se debe añadir la presión del alcalde por avanzar en los procesos de declaración de viabilidad de proyectos. El resultado previsible es que los estudios de preinversión no tienen la adecuada calidad. Esta situación se corrobora al tener en cuenta lo mencionado por Onrubia⁶², en el sentido que los incentivos para los funcionarios del sector público son de “baja potencia” porque soportan sólo una parte reducida de las consecuencias de sus decisiones y en cambio tienen pocos incentivos relacionados con el incremento de su productividad.

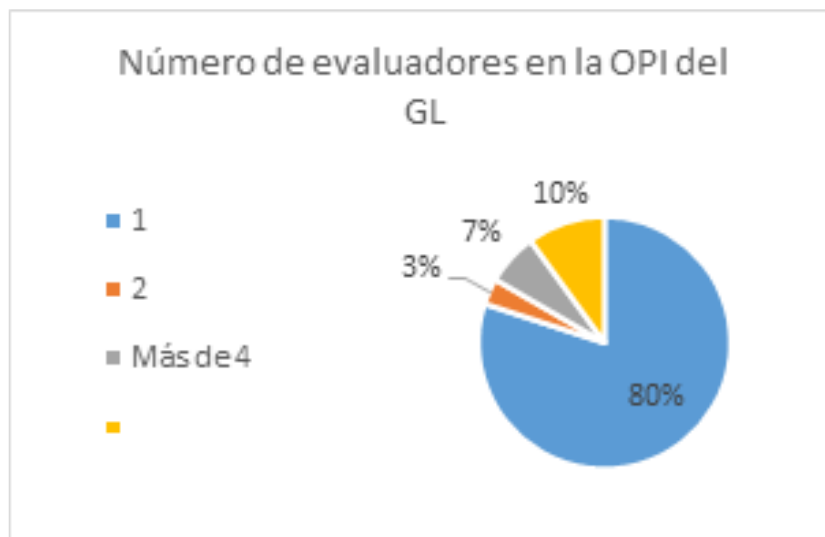
⁶² Onrubia Fernández, Jorge. (2005). Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales. *Ekonomiaz* N° 60, 38-57.

De esta sección se puede tener como conclusión que la capacidad de las unidades formuladora de los Gobiernos locales debería ser mejorada en lo que se refiere a la formulación y/o supervisión de consultores para la formulación de proyectos.

4.5.3. Capacidad de la Oficina de Programación e inversiones (OPI) de los gobiernos locales.

En las entrevistas, los funcionarios de las oficinas de programación e inversiones de los Gobiernos locales seleccionados señalaron en su mayoría que disponen de pocos recursos para la evaluación de los proyectos, lo que se refleja en que la mayoría de las oficinas de programación e inversiones sólo cuentan con una persona para la evaluación de proyectos tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Ilustración 43 - Número de evaluadores en la oficina de programación e inversiones del GL



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”

Algunos Gobiernos locales ni siquiera tienen un local para que funcione la oficina de programación e inversiones y otras oficinas de programación e inversiones recurren a la tercerización de la evaluación de los proyectos mediante consultores que evalúan los proyectos del gobierno local por contrato, sin constituirse en una oficina permanente o ubicándose en la capital de la provincia, reduciendo así la posibilidad de que la oficina de programación e inversiones conozca el área de estudio del proyecto. Algunos de los distritos manifestaron que la unidad formuladora y la oficina de programación e inversiones están bajo el encargo de la misma persona (Inchupalla y Samán por ejemplo), lo que afecta la labor de evaluación pues resta objetividad a esta tarea.

También se mencionó que lo que se necesita es más personal e incluso un gobierno local manifestó que no tiene oficina de programación e inversiones propia, lo que dificulta las coordinaciones (gobierno local Acocro); en ese mismo sentido, algunos Gobiernos locales tienen encargados de Oficina de Programación e Inversiones a tiempo parcial, que se desempeñan incluso en más de una municipalidad. Si bien la modalidad de un funcionario externo para hacerse cargo de la Oficina de Programación e Inversiones es permitido por la legislación vigente, también presenta limitaciones para la coordinación cercana al evaluar o hacer seguimiento a un proyecto. De manera general se suele mencionar al limitado presupuesto como la causa principal para la insuficiencia de personal.

Responsable de oficina de programación e inversiones del gobierno local Tambillo - Ayacucho:

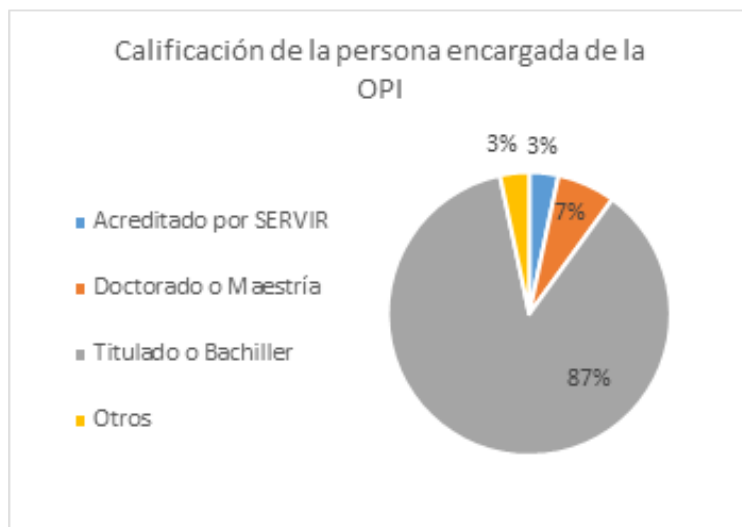
“Igual que en Acocro y que en muchos distritos y distintos lugares, hay un responsable nada más, un solo funcionario y un solo responsable, un solo evaluador y todas esas veces que le menciono una sola persona. Igual también mi contrato es en locación de servicios y sin vínculo o como una especie de consultoría”.

Fredy Cuadros oficina de programación e inversiones Accocro :

“Actualmente está a cargo solamente de mi persona, hay solo un recurso humano, se trabaja por la manera de contratación mediante locación de servicios. O sea, me refiero a que de manera externa, no soy personal de planta, no hay vínculo. Y nada más esa es la única forma en la que estamos trabajando. De manera externa, no hay una Oficina en la Municipalidad implementada actualmente, no hay un ambiente para la oficina de programación e inversiones. Tenemos que estar trabajando de manera externa, como una especie de consultoría”.

Cabe agregar también que la encuesta revela que sólo el 10% de los funcionarios encargados de las oficinas de programación e inversiones tiene un grado académico superior al bachiller o de título profesional, lo que también es un indicador de la necesidad de fortalecer a las oficinas de programación e inversiones por cuanto la evaluación de proyectos requiere de especialización o experiencia.

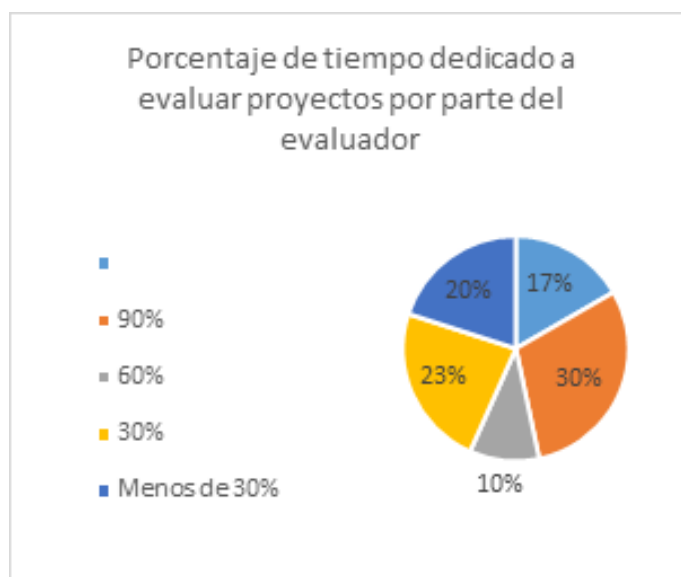
Ilustración 44 - Calificaciones de la persona encargada de la oficina de programación e inversiones



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”

A ello se debe añadir que los proyectos pueden ser de diferente índole: educación, salud, transportes, saneamiento, electrificación, etc., es decir, sería muy difícil encontrar a un evaluador que tenga las capacidades para evaluar toda esa variedad de proyectos. Adicionalmente, en las encuestas se refleja que en el 53% de los Gobiernos locales encuestados, los evaluadores de las oficinas de programación e inversiones dedican 60% o menos de su tiempo a evaluar proyectos, mientras que el resto de tiempo lo debe asignar a otras labores.

Ilustración 45 - Porcentaje de tiempo dedicado a evaluar proyectos por parte del evaluador



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

Los funcionarios de las oficinas de programación e inversiones anotan que otra dificultad para la formulación y evaluación de los PIPs es que las guías metodológicas para formular y evaluar deberían ser más específicas para su realidad. Se señala también la necesidad de contar con más capacitaciones. Asimismo, perciben que los lineamientos de la evaluación de proyectos no son los mismos que siguen las entidades que forman parte del FONIE, como las unidades sectoriales por ejemplo. Solicitan también mayor asistencia técnica de partes de los ministerios, para no declarar viables PIPs que luego van a ser observados cuando se remitan para el financiamiento del FONIE. Así, sólo un 20% de los Gobiernos locales encuestados manifestó que para la formulación de los proyectos cuyo financiamiento fue solicitado al FONIE, recibieron asistencia técnica del sector correspondiente.

Ilustración 46 - Tipo de apoyo técnico recibido por el gobierno local para la evaluación de los proyectos



Fuente: Encuesta a Gobiernos locales para el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de los proyectos de inversión pública, financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”.

Estas declaraciones son el reflejo de una necesidad de generar mayor capacidad de evaluación para los proyectos que financia el FONIE. La manera cómo se mejore la capacidad de evaluar los PIPs puede ser diversa, desde la capacitación y dotación de más recursos a las oficinas de programación e inversiones de los Gobiernos locales, hasta que las unidades sectoriales o el FONIE asuman integralmente la evaluación de los proyectos.

Las características antes descritas: poca cantidad y especialización del personal de la oficina de programación e inversiones; variada complejidad de los proyectos a evaluarse; poca asistencia técnica de parte de los sectores; diferencias de criterio para evaluar; confirman lo manifestado

por expertos como Guerra García en el sentido de la necesidad de aumentar los esfuerzos de capacitación a las oficinas de programación e inversiones de los Gobiernos locales, o brindarles las capacidades necesarias para realizar adecuada evaluación.

4.5.4. Participación de la población en el proyecto.

En las secciones precedentes se han abordado los factores internos al gobierno local que inciden en su capacidad de formular, evaluar y ejecutar los proyectos. En esta sección se aborda la participación de la población en el proyecto, que si bien es un factor externo al gobierno local, es muy importante durante todo el ciclo del proyecto.

Opinión de los representantes de los Gobiernos locales.

Con respecto a la participación de la población en el proyecto, la mayoría de alcaldes indica que la participación de la comunidad empieza desde la propuesta del proyecto y continúa con la etapa de diseño del proyecto. Los alcaldes manifiestan también que informan a la población respecto al avance de los proyectos, a través de audiencias públicas e informes que son ofrecidos tanto por la municipalidad como por el ingeniero residente de obra. Una recomendación relevante es que la comunicación con la población sea en el lenguaje predominante de la comunidad, que puede ser el quechua (gobierno local Ocongate). Es importante anotar que la posibilidad que surjan conflictos con la población siempre está latente porque la situación de la comunidad cambia, aparecen nuevos representantes de la comunidad y se generan nuevas expectativas (Gobierno Regional San Martín). También se manifiesta que la población al desconocer los procesos que se deben seguir para lograr la ejecución de un proyecto, no comprende las demoras para la concreción de un proyecto: declaración de viabilidad del SNIP, proceso de contratación en el marco de la OSCE. Esta situación genera impaciencia y conflictos (gobierno local Vilcanchos).

Otra forma en que la población participa en el proyecto es a través de su trabajo como mano de obra no calificada. Este aspecto es muy importante porque se indica que la población considera que tiene derecho a puestos de trabajo en el proyecto por tratarse de una intervención que se desarrolla en su ámbito y con frecuencia rechazan la contratación de trabajadores que no sean de la comunidad (gobierno local Capachica), principalmente cuando se trata de mano de obra no calificada. Por otro lado, algunos alcaldes manifiestan que la inclusión de personas de la comunidad en los trabajos del proyecto contribuye a que la población acceda a información del avance del proyecto de manera directa.

Los funcionarios de las unidades formuladoras de los Gobiernos locales señalan que en la etapa de formulación, la participación de la población también es activa y facilitan la obtención de

documentos, pero también pide ser escuchada y se puede tener consecuencias adversas si no le toma en cuenta y se avanza en la formulación del proyecto sin consultar su parecer.

Desde el punto de vista de la comunidad, las opiniones indican que el proyecto financiado sí es importante para ellos. Sobre esta particular, cabe señalar que la mayoría de los proyectos de la muestra son de saneamiento y los comuneros entrevistados manifestaron su acuerdo con la importancia de este proyecto que contribuye a su calidad de vida (principalmente reduce su riesgo de sufrir enfermedades). Cabe señalar también que varias de estas comunidades tienen pocas expectativas de que sus demandas de proyectos de necesidades básicas se concreten (en algunos casos la comunidad viene demandando el proyecto desde 10 años atrás) y en tal sentido FONIE representa un medio eficaz para alcanzar sus expectativas (gobierno local San Pedro de Putina Punco). Indicaron también que efectivamente participan en el proyecto contribuyendo con su mano de obra. Asimismo, la participación de la comunidad se da incluso en visitas a los funcionarios en Lima, en cuyo caso el costo es sufragado por los propios comuneros.

Todos los comuneros entrevistados manifestaron su interés en hacer seguimiento a los avances del proyecto e indicaron que buscan hacer llegar sus reclamos tanto a la empresa contratista como al GL. Al respecto, si bien la mayoría indicó que están acuerdo con que el proyecto se haya llevado a ejecución, también refirieron de diversas formas que las obras no se llegan a ejecutar sin fallas o motivos de reclamos de parte de la comunidad.

También se debe indicar que la mayoría de los comuneros manifestaron desconocer la existencia del FONIE y en consecuencia su significado como alternativa de financiamiento y los procedimientos y requerimientos que implica su financiamiento.

Edelmiro Castro - Comunera del Distrito de Santillana (muestra de la participación de la comunidad en el proyecto):

“ahí llegó el alcalde, ha visto como tomamos agua y ya listo ahora vamos a hacer así, así, así, diciendo venia ya, ya así nomás vengan haciendo un re-planteo, para cuantos ayudaremos todo, hasta abajo, hasta Mampato y al final ha salido para 35 lavaderos, nada más y somos más de 40, 45 en la parte baja más todavía y nosotros hicimos un acuerdo con la empresa, ya no han hecho reservorios es decir antiguos, lo que han hecho lo han puesto de seguro grande, mas, mejor, lo otro no iban a hacer más grande de acuerdo a eso hemos hecho un este, una vez que hagan ese reservorio, mi parte no habían considerado, parte baja nomas vivimos, para que hagan lavaderos adicionales, han hecho 15 lavaderos adicionales, estaba bien la obra y 2 han quedado después con mano de obra y ahora hacemos carretera, hemos apoyado con mano de obra”.

Opinión de las empresas contratistas.

La mayoría de las empresas contratistas coincide en que la población sí participa activamente en el proyecto. Desde su perspectiva, esta participación tiene ventajas y desventajas; entre las primeras está que ayuda a tener buena relación con la población y así terminar la obra, entre las desventajas está que la población aporta mano de obra no calificada lo que significa costos de aprendizaje y tiempo. También mencionan que en ocasiones encuentran dificultades para ejecutar el proyecto porque un grupo de la comunidad puede estar en conflicto con el alcalde y ello lo traslada hacia el proyecto. Asimismo, señalan que puede generar incomodidad que con frecuencia se estén planteando interrogantes sobre el avance del proyecto o incluso suspicacias, pero también indican que conforme se avanza la obra y se genera confianza es más fácil la relación con la población. Una recomendación rescatable de las empresas es que para el trabajo se incluya también a un especialista en temas sociales y hasta un antropólogo o sociólogo. Este aspecto incluso debe incluirse para asegurar un uso adecuado de los servicios higiénicos (en Ocongate el baño se usaba como depósito).

Coordinador del FONIE.

Con respecto a la participación de la población, el Coordinador del FONIE señala que la población no es adecuadamente capacitada para hacer uso de la facilidad que se le está brindando y tampoco en lo que se refiere al mantenimiento. Señala que se han encontrado casos en los que la infraestructura desarrollada no es utilizada por la población, debido principalmente a que no han sido orientados sobre la importancia de su uso (mayormente en los proyectos de saneamiento). Indica también que es necesario desarrollar nuevas estrategias para lograr que los beneficiarios acudan a las capacitaciones en el uso de las facilidades que da el proyecto. Asimismo, en el desarrollo de los proyectos se debe enfatizar en la importancia del mantenimiento y en la responsabilidad que deben asumir los Gobiernos locales, las organizaciones comunales (como las JAS) y la población propiamente.

Las evidencias señalan la participación de la comunidad en todo el ciclo del proyecto; no obstante, lo que cabe preguntarse es la capacidad de la población para tener una participación que haga valer de manera efectiva sus puntos de vista y aspiraciones. Es oportuno recordar a Manuel Villoria, en (M. Olaya Grau Rengifo, 2009) quien habla de la necesidad de personas “*seguras económica, educativa y físicamente*” para que puedan participar activamente en la gestión pública.⁶³

⁶³ Cita encontrada en: M. Olaya Grau Rengifo. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Como se menciona en el marco conceptual, es necesario considerar que se trata población en condición de pobreza y con características que los hacen vulnerables desde muchas perspectivas, entre ellas la capacidad de negociar por sus demandas. La evidencia indica que la población participa en los proyectos, pero éstos siguen ejecutándose de manera inadecuada y son insatisfactorios para sus beneficiarios.

También es relevante reflexionar -siguiendo el razonamiento de Olaya Grau⁶⁴- sobre la validez de los mecanismos de participación de los que dispone la población y particularmente en lo que se refiere a la priorización, diseño y ejecución de los proyectos. Cuando se trató con los entrevistados sobre los mecanismos de información a la población sobre los avances del proyecto, en ningún caso se encontró alusión a un plan comunicacional diseñado para mantener informada a la población, como sugiere Eddy Pareja. Sin adecuada información, la participación de la población no es efectiva y ante los retrasos en la ejecución, surge la frustración y el descrédito en la intervención.

Existen casos, como el de la municipalidad de San Pedro de Putina Punco, en el que la población se organizó para tener una representación orgánica de sus intereses; pero en los otros distritos visitados no se ha encontrado organizaciones institucionalizadas similares. Si en este orden de ideas se agrega que existe muy poca cultura de rendición de cuentas por parte de la gestión pública, se puede tener un cuadro preocupante de la limitada capacidad de la población en hacer cumplir los objetivos y la calidad de los proyectos. Se debe agregar también que una efectiva participación ciudadana requiere, particularmente en comunidades con población vulnerable, de funcionarios comprometidos, con conocimiento técnico y con habilidad de comunicación.

Por las razones antes expuestas y los resultados insatisfactorios de los proyectos, se tienen elementos de juicio para pensar que la participación de la población en el ciclo de proyectos no llega a ser una participación efectiva.

4.5.5. Capacidad de la empresa contratista.

De acuerdo a lo mencionado por los involucrados y a la experiencia en general en la ejecución de obras públicas, es importante que una empresa contratista disponga de la capacidad técnica para desarrollar la obra, así como del suficiente respaldo financiero, pues suceden situaciones en las que la programación financiera de las municipalidades se desfasa respecto del ritmo del avance de obra, lo que podría ocasionar paralizaciones en caso la empresa no cuente con capital de trabajo propio para avanzar y culminar la obra. En este sentido, se debe mencionar también

⁶⁴ Cita encontrada en: M. Olaya Grau Rengifo. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

que la administración pública implica riesgos para una empresa, que surgen principalmente del cambio de administración en la gestión del gobierno local, pues las nuevas autoridades desean revisar lo realizado por la gestión anterior (y con frecuencia no reciben información de la gestión anterior), lo que se traduce en demoras en el avance del proyecto. Otro aspecto importante a considerar es que la empresa debe tener experiencia en el trato con la comunidad, pues se trata de un involucrado sumamente sensible y que puede favorecer en mucho o afectar el desarrollo de la obra.

La mayor parte de los representantes de las empresas entrevistados indicó que sus empresas tienen entre 7 a 10 años de experiencia. La mayor parte indicó también disponer de equipamiento necesario para realizar las obras (camiones, cargadores, retroexcavadoras, entre otros). En cuanto al tamaño de estas empresas, existe dispersión, pues algunas manifestaron disponer de más de 50 trabajadores y una empresa indicó tener ventas superiores a los 30 millones de soles anuales (Santillana). Por otro lado, una empresa señaló que era su primera experiencia en una obra de saneamiento (la que desarrolló las obras en el distrito de Inchupalla) y otra señaló que su rubro principal era la formulación de expedientes técnicos y obras menores (la que desarrolló las obras en el distrito de Paico).

Los pobladores por su parte manifestaron que hubo deficiencias por parte de las empresas que realizaron las obras e indicaron que no fueron totalmente satisfechos en sus demandas, por ejemplo no se les dio capacitación, no se completaron las metas o se les solicitó que trabajen de manera gratuita. Así, señalan desperfecto en la bocatoma (gobierno local Acocro) y en otro caso más grave, que existe una plaga de zancudos como consecuencia de la obra (gobierno local Chungui), formación de lagunas de aguas servidas (gobierno local Colca) o abandono de la obra (gobierno local Sivia).

También los funcionarios de las unidades ejecutoras de los Gobiernos locales dieron su opinión respecto a la calidad de las empresas contratistas. Una proporción importante manifestó en términos generales su preocupación debido a que las empresas no cumplen con las propuestas que realizan para ganar los concursos o que no incluyen información verdadera en sus propuestas. Sobre este punto, las encuestas señalan que el 47% de los Gobiernos locales entrevistados considera que los proyectos no se culminan y liquidan adecuadamente por fallas del contratista.

Las versiones contrapuestas de las empresas contratistas en lo que se refiere a su capacidad operativa y las opiniones de pobladores y representantes de Gobiernos Locales respecto a los resultados de sus gestiones, hacen pensar que las empresas contratistas no cuentan con las

capacidades que dicen tener (podrían tomar contratos en exceso a su capacidad por ejemplo). Este problema debería evitarse mediante un mejor proceso de licitación de obra (preparación de bases y proceso de selección). Otra posible explicación podría estar en las deficiencias de los expedientes técnicos de los proyectos, que determinarían diferencias en costos, plazos y metas a alcanzar con los proyectos. De estas diferencias surgen desavenencias entre contratista y Gobierno Local y demoras en la ejecución de obra, eventualmente hasta podría surgir litigios y paralizaciones de obra. Asimismo, las limitaciones de los Gobiernos Locales para la administración de los contratos de obra también pueden establecer que no se sigan las acciones que correspondan para encausar al contratista dentro de los objetivos del proyecto. Estas reflexiones permiten deducir que se debe mejorar la elaboración de los expedientes técnicos, reforzar las capacidades de los Gobiernos Locales para llevar a cabo rigurosos procesos de licitación, así como sus capacidades para ejecutar la adecuada administración de los contratos.

Eulogio Cancho – Alcalde de Paico - Ayacucho:

“Bueno este proyecto ha sido a través de un convenio con el Ministerio de Vivienda y la Municipalidad en que ha habido esos digamos expedientes o documento para poder, para que nos puedan financiar. A través de eso se ha logrado y ahora están en ejecución, tenemos todavía por lo menos para terminar o culminar la obra unos 4 meses más porque la empresa ganadora de Buena Pro, nos tocó con una empresa mala a nivel de Sucre en lo q que es de saneamiento y lo mismo en Collabamba. También 4 puestos de Salud a nivel Sucre y de Paico, en alcantarillado en Sihue y también tiene más obra en lo que es una represa y a raíz de eso nosotros con la empresa hemos llegado a tener unos documentos de que ellos no avanzan, tenían causales y hemos rescindido el contrato y ahora el árbitro ya está en conocimiento de la OSCE y posiblemente hasta esta semana nos ha dado plazo de última concertación y nos han demandado ellos y esperamos que ya salga el resultado”.

(...)

“en noviembre posiblemente ellos (la empresa) debería de empezar la ejecución de obra. Pero no empezaron en noviembre y habían trabajado en el mes de diciembre una semana, lo que es conducción de línea de agua y presentan un informe de que habían trabajado un avance del 10% y donde ellos no han tendido acta de inicio de obra. Tampoco no han tenido supervisión, y no tenían residente y prácticamente habían trabajado así todo empírico. Me informan cuando yo ingrese al cargo el 1ro de enero: a veces nos traen unos documentos que eran falsos. Como yo justo estaba así, inmediatamente le intervine y les dije señores yo he estado justamente viendo el 10% y yo quiero informes de supervisión, hay se acerca para poder entregar esos informes sin embrago no va valorizado y después de ese mismo rato presenta otro documento paralizando la obra porque ya no había acceso por la lluvia porque era ya enero. Primero era un día domingo 2 o el 3 practicante, ellos presentaron el 3 de enero entonces yo les dije señores esto vamos a analizar y que venga el representante legal y si

paralizamos vamos a paralizar. Entonces ahí nos dieron un plazo de 3 meses para toda la temporada de enero, febrero y marzo”.

Un caso interesante es el de Santillana, en el cual la empresa manifiesta que el expediente técnico fue de mala calidad, lo que en cierta forma es corroborado por la unidad ejecutora que admite que sufragar el costo de un adecuado expediente técnico sería muy costoso para la municipalidad. No obstante estas circunstancias, la obra se concluye cumpliendo más allá de las metas previstas y sin mayores reclamos por parte de la población.

4.5.6. Otros factores que afectan a la ejecución de la obra.

La ejecución de los proyectos no sólo depende de los factores directamente asociados a ella (los recursos y el desempeño del contratista y la Unidad Ejecutora) y que pueden ser controlados por la gestión de la Unidad Ejecutora, sino también por otros factores que escapan a su control. En algunos casos estos factores pueden tener incidencia sustancial en que el proyecto alcance sus objetivos.

La gestión de los Gobiernos locales.

El mismo Coordinador de FONIE menciona que hay diferencias entre Gobiernos locales en lo que respecta a su propuesta de proyectos para FONIE. Algunos Gobiernos locales han tenido reacción rápida y han sabido aprovechar la oportunidad que significa FONIE, mientras que otros tardan mucho en reaccionar. Sobre el particular menciona que los Gobiernos locales que aprovecharon mejor al FONIE son aquellos que ya tenían una cartera de proyectos cuando el fondo inicia sus actividades, lo que refleja una actitud proactiva de sus autoridades. Asimismo, existen Gobiernos locales en los que sus alcaldes desarrollan mucha iniciativa para visitar FONIE y los ministerios y de esa manera tratar de agilizar los procesos de sus proyectos; esta actitud no es común y se aprecia su ausencia en los Gobiernos locales que aún no se han visto favorecidos por el financiamiento del FONIE. Este escenario determina que las comunidades a atender estén libradas a la gestión personal del alcalde turno, pues se aprecia que determinados alcaldes son más proactivos que otros, visitando y gestionando tanto las oficinas de FONIE como de las unidades sectoriales.

El cambio de la administración en la gestión de la municipalidad es uno de los factores más importantes en afectar la ejecución del proyecto. Como ya se mencionó, cuando ocurre un cambio de alcalde, la administración saliente suele no dejarle archivos ni documentación alguna, eso significa que la nueva administración no tiene conocimiento de la ejecución del proyecto,

de los costos, de las metas, del avance, los plazos, ni de los procesos administrativos que pudieran estar en curso. Ha habido ocasiones en las que la nueva administración municipal ha debido solicitar copias de los expedientes técnicos del proyecto a la unidad sectorial. Obviamente que la ejecución del proyecto es afectada. También ocurre que la nueva administración solicita mayor información, cuestiona y a veces hasta desconoce los arreglos establecidos por la anterior gestión con respecto a la ejecución del proyecto. Esta situación también se agrava en situaciones como el pago por servidumbre de paso o la adquisición de terrenos, procesos que se paralizan porque una de las partes desconoce los acuerdos previamente establecidos en la gestión anterior.

Factores climáticos.

Se ha mencionado en las entrevistas que el factor climático afecta la ejecución de los proyectos. El ejemplo más señalado es que durante el periodo de lluvias ocurren huaycos que impiden el acceso o que encarecen el flete. A pesar que esta circunstancia es muy conocida en la implementación de proyectos en el Perú y que ya debería estar internalizado en los planes de ejecución, el retraso en etapas de ejecución como el concurso de obra, la adjudicación de la buena pro o la transferencia de recursos, puede trastocar la programación de la ejecución del proyecto, llevándolo a épocas de lluvia.

Conflictos sociales.

También han ocurrido casos de conflictos sociales que afectan la ejecución del proyecto. Para la muestra analizada los conflictos están relacionados en los que el proyecto no alcanza a un sector de la población. Estos casos suelen originarse en el diseño del proyecto, debido a un inadecuado diagnóstico que no recoge a todos los beneficiarios de la zona del proyecto; la consecuencia es que la población no beneficiada manifiesta sus reclamos. La institucionalidad de la población también incide en la ejecución de los proyectos. Se ha observado que existen distritos en los que existen instituciones de carácter comunal de larga tradición que se manifiestan como mecanismos de colaboración y fiscalización en la ejecución de los proyectos. En cambio, en los distritos en los que no existe dicha institucionalidad social, se pierde una capacidad de fiscalización y el riesgo de que el proyecto distorsione sus objetivos es mayor. Un ejemplo de instituciones sociales fuertes se da San Pedro de Putina Punco, mientras que un caso de instituciones sociales frágiles se da en Colca.

Un caso en particular es el del proyecto de la municipalidad de Sivia. El narcotráfico que se desarrolla en la zona del proyecto habría provocado que la empresa contratista abandone la

obra e incumpla su contrato. Esta situación sólo pudo ser solucionada con el ingreso del Ejército como ejecutor del proyecto.

La empresa contratista.

También debe destacarse la experiencia en el proyecto de Santillana, en el que la empresa contratista contrató un especialista social con capacidad de comunicarse en el lenguaje materno de la población. Asimismo, organizaron eventos deportivos para que la población se familiarice con la empresa y también se solicitó la participación de otros ministerios (el de Salud en este caso), para brindar mejora capacitación a la población. El resultado fue que el proyecto se pudo concluir de manera satisfactoria en términos generales, a pesar de las deficiencias del expediente técnico. Un caso opuesto sucedió en Tambillo, donde la comunidad manifiesta su queja respecto al trato dado por la empresa contratista, indicando que “trató mal” a los comuneros cuando éstos le solicitaban información. Es importante considerar que en este caso se indica que la empresa es de Lima, lo que podría interpretarse también como un problema de comunicación entre la empresa y la comunidad.

4.5.7. Conclusiones sobre los factores internos de los sectores y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.

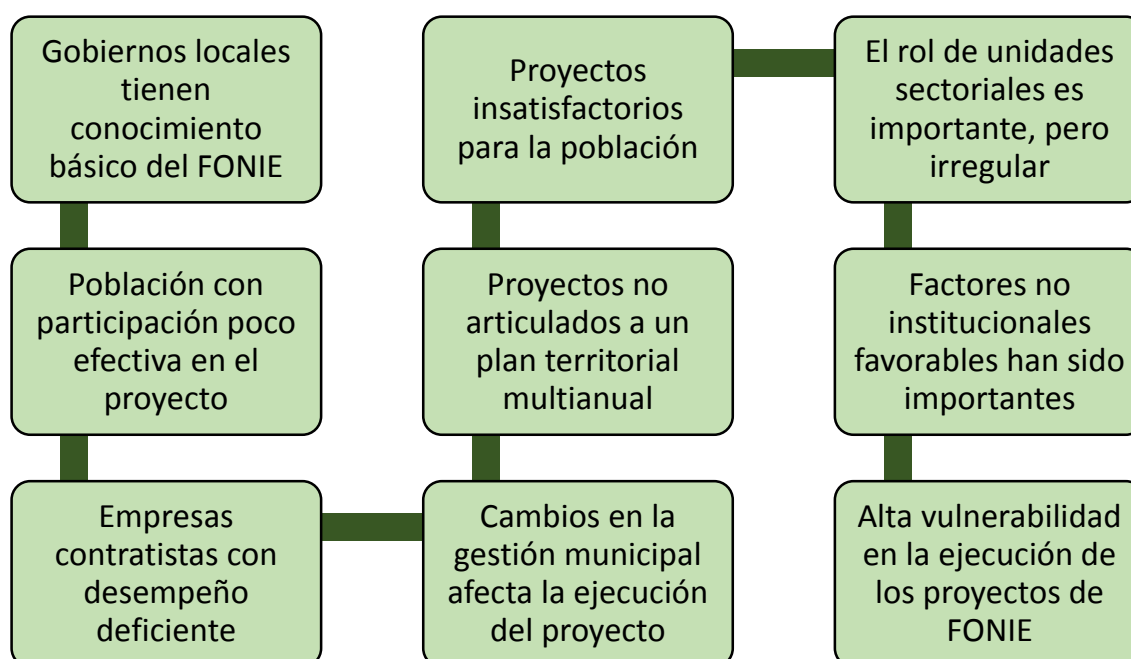
De lo descrito en las secciones precedentes se pueden obtener las siguientes conclusiones.

- Los Gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar adecuada formulación de estudios de preinversión o para disponer de una rigurosa evaluación de los proyectos.
- Cada unidad sectorial realiza la evaluación de proyectos declarados viables por los Gobiernos locales, los que en teoría están adecuadamente formulados –pues están declarados viables en el marco del SNIP-, por lo que no deberían tener observaciones y ni siquiera deberían ser revisados. (aunque la realidad demuestra que los proyectos declarados viables por los Gobiernos locales son deficitarios en calidad).
- Es que el proceso de evaluación de los proyectos presentados a FONIE implica altos costos de transacción porque se trata de estudios de preinversión de dudosa calidad que tendrán efectos en las siguientes etapas del proyecto.
- La población participa en el ciclo del proyecto, principalmente aportando su mano de obra, pero los proyectos muchas veces no les son satisfactorios y no se les capacita en el uso de las facilidades habilitadas. Su participación podría no ser efectiva.

- Existen evidencias y testimonios respecto a que la calidad de las empresas contratistas no es la adecuada, producto de lo cual se generan deficiencias en los proyectos.
- El cambio en la administración de la gestión municipal afecta la ejecución del proyecto, por pérdida de información y rotación de personal principalmente.
- Los proyectos financiados por el FONIE formalmente sí están articulados a los planes de desarrollo de los Gobiernos locales, sin embargo, no se aprecia que sean parte de un plan territorial y multianual de desarrollo del distrito; el criterio de administración de caja se impone al criterio estratégico.
- Han sido importantes factores no institucionales, tales como actitudes individuales de alcaldes en su gestión, proactividad de empresas contratistas o la relación cercana (amistad) entre algunos funcionarios del FONIE con funcionarios del MVCS.

Las conclusiones antes citadas se encadenan para establecer que los proyectos financiados por FONIE tienen alta vulnerabilidad de no alcanzar sus objetivos. Como se sabe, los objetivos de los proyectos en principio son los de alcanzar sus metas en los plazos, los costos y la calidad esperados. Cuando el proyecto entra en servicio, el objetivo de los proyectos de inversión pública es generar impactos positivos en la población beneficiaria. Como se ha podido observar, los proyectos de FONIE se comportan como otros proyectos del sistema: ejecución deficiente, que se deriva de diversos factores que se dan desde la identificación y priorización del proyecto hasta su implementación para el uso de los bienes y servicios que va a proveer.

Ilustración 47 – Factores que afectan los proyectos de FONIE



Elaboración propia.

Esta vulnerabilidad es característica general de todos los proyectos de inversión pública en el Perú; sin embargo, FONIE representaba una oportunidad potencial de alinear instituciones alrededor de un objetivo común que es lograr impactos positivos en la población en proceso de inclusión. El esfuerzo de FONIE podría completarse con creación de capacidades de gestión del ciclo de proyectos, no sólo con la transferencia de estas capacidades, sino también con el compromiso de las entidades involucradas, principalmente gobiernos locales, para lo que FONIE tiene excelente posición de negociación. En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la posibilidad de ampliar los servicios de FONIE, más allá de tan sólo ser una fuente de financiamiento y convertirse en un medio integral de cerrar las brechas de servicios básicos. Un ejemplo que podría tomarse como modelo es del FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo) de Colombia, cuyas características se mencionan en el marco conceptual y que apuntan no sólo a brindar financiamiento, sino a proveer de capacidades de formulación, evaluación y ejecución de proyectos a los gobiernos locales.

4.6. Proyectos que merecen mencionarse de manera especial.

En la muestra que se ha investigado, han existido algunos proyectos que representan situaciones singulares que merecen mencionarse de manera especial. El primer caso es el de un proyecto del gobierno local Santillana, que merece citarse como un caso de éxito, debido a que alcanzó sus metas de manera satisfactoria, a pesar de estar afectado por las típicas limitaciones en la preinversión y el expediente técnico que caracterizan a los proyectos de inversión pública. En este caso, lo destacable fue la gestión de su alcalde que permitió una formulación efectiva de sus proyectos, con una visión territorial y una ejecución eficiente. Esta visión territorial se aprecia en la visión común de los funcionarios de la municipalidad respecto a que la mejor opción para Santillana es convertirse en un distrito ecológico que se caracterice por sus productos orgánicos. Esta visión está consolidada como una alternativa al cultivo de la coca, pues Santillana está ubicada muy cerca del VRAEM y buscan generar actividades económicas alternativas para su población. Otro aspecto a destacar en la ejecución de las obras es que –según la empresa contratista– se trata de una municipalidad bastante eficiente en lo que se refiere a los pagos. Cuando la empresa presentaba una valorización de obra, el proceso de pago se efectuaba en 2 o 3 días, lo que permitía a la empresa contar con los recursos para continuar las obras sin dilaciones (a pesar de las dificultades que encontraron).

También merece destacarse el caso del proyecto del Gobierno Local San Pedro de Putina Punco, en el que la comunidad organizó un Comité de Gestión del proyecto, que colaboró de manera

decisiva en la formulación del mismo y aportó un seguimiento y colaboración al proyecto que permitió que alcance la mayor parte de sus objetivos.

Tanto el caso de Santillana como el de San Pedro de Putina Punco son iniciativas no replicables institucionalmente (debido a que la institucionalidad actual no garantiza que los factores de éxito de dichas municipalidades se repitan en otras municipalidades).

Otro caso a mencionar es el del proyecto del gobierno local Colca, cuyos resultados son muy opuestos a los esperados y perjudiciales para la población. En este proyecto lo que cabe destacar es la desinformación que la población manifiesta respecto del proyecto financiado por FONIE y su desconfianza en la gestión municipal. Se puede percibir debilidad institucional desde la opinión adversa de la administración actual respecto a la gestión de la anterior administración (otro alcalde) y desde la ausencia de una organización social espontánea que colabore y vigile la ejecución del proyecto, como ocurrió en el caso de San Pedro de Putina Punco. Otros dos aspectos a destacar son que el Gobierno Local de Colca ha instalado su OPI recién en 2015 (poca experiencia en el ejercicio de esta función) y que el proyecto revisado fue ejecutado por administración directa. Este tipo de ejecución puede generar resultados adversos cuando la municipalidad no cuenta con capacidades operativas para la ejecución de proyectos. Por otro lado, la escala pequeña de su proyecto y la dificultad de acceso, pudieron ser factores que obligaran a este Gobierno Local a ejecutar por administración directa.

El proyecto de la municipalidad de Sivia también llama la atención por tratarse de un proyecto formulado por Provías Descentralizado, entidad especializada en caminos vecinales y que pertenece al Gobierno Central (al MTC) y que ha tenido una ejecución bastante deficiente. Lo que se debe considerar en este caso es que la zona de Sivia está declarada en emergencia por las acciones de terrorismo y narcotráfico que allí se desarrollan. El Jefe del Destacamento del Ejército que actualmente está ejecutando el proyecto menciona en las entrevistas que son necesarias patrullas del ejército en previsión de eventos que puedan afectar la ejecución de la obra y que incluso el costo de esas patrullas es importante e incide en el costo de la obra. Indicó asimismo el evento de la muerte de un efectivo por causa de una trampa explosiva. Estas circunstancias permitirían entender las razones por las cuales la empresa contratista que inició la ejecución abandonó la obra.

Santillana

SNIP 218122 - Instalación Del Sistema De Agua Potable y Letrinas En La Comunidad De Laupay, Distrito De Santillana - Huanta – Ayacucho

Se registró en el BP el 04/06/2012. Fue declarado viable el 06/06/2012. Este proyecto se desarrolló en las localidades de Laupay, Occopecca Baja, Ccachir, Chocay, Ccarhuanchu; distrito de Santillana en la provincia de Huanta, que está ubicado en el departamento de Ayacucho. El proyecto forma parte del Programa de Inversión Pública PROG-14-2012-PNP que comprende 39 proyectos para diferentes comunidades del distrito, entre todos los proyectos suman S/. 14,712,113. El monto de inversión registrado en el Banco de Proyectos al momento de su inscripción fue de 1 852 417 soles, para una población beneficiaria de 615 personas. El monto que le transfirió el MEF fue 1 928 089 soles, 4% más que el presupuesto inicial. La fecha de inicio de obras fue el 02/05/2014, mientras que la fecha de liquidación de la obra fue el 01/12/2014, el plazo de ejecución real fue de 213 días, es decir casi 7 meses.

El subgerente de infraestructura responsable de la ejecución de los proyectos, dijo que tiene 10 años de experiencia. Además el gobierno local cuenta con una unidad formuladora que tiene 2 profesionales. Su unidad ejecutora cuenta con ingenieros y maquinaria para las obras que se deba realizar por administración directa.

El monto promedio del presupuesto para inversiones del que dispone el gobierno local es de 0.5 y 1.2 millones de soles. Para consultorías en formulación de proyectos destinan de 10 a 20 mil soles. El nivel de gasto en los PÍPs ejecutados está por encima de 1 millón de soles, algunos sobrepasan los 10 millones de soles. Menciona que la comunicación con el ministerio (MVCS) es rápida (2 semanas), pero que en ocasiones puede demorar hasta 3 meses (para enviar documentación o recibirla). En 2015 el gobierno local tuvo un presupuesto de S/13.2 millones y alcanzó una ejecución de 92% y en el 2014 su presupuesto fue de S/29 millones y su ejecución también fue del 92%, es decir en ambos años tuvo un nivel de ejecución interesante.

El proyecto alcanzó el 100% de sus metas y las quejas respecto a la ejecución del proyecto son relativamente menores. Según declaraciones de funcionarios del gobierno local y de la empresa contratista, la calidad del expediente técnico del proyecto fue deficiente, pese a lo cual se alcanzaron las metas del proyecto. Las posibles razones serían las siguientes.

- Adecuada estructuración de la ejecución de los proyectos del programa, manera que no se ejecutaron individualmente cada proyecto del programa de inversión, sino que se prepararon dos paquetes de proyectos, lo que permitió generar contratos por montos interesantes para contratistas más organizados y confiables.
- Se contrató a una empresa que cumplió con las metas establecidas en el proyecto, a pesar de la baja calidad del expediente técnico. La empresa además, tuvo la iniciativa de contratar a un especialista para mejorar las relaciones con la comunidad, asimismo, se preocuparon de realizar las comunicaciones con la comunidad en el lenguaje materno de esta última.
- Lo anteriormente descrito hace deducir que el proceso de licitación fue adecuado y les permitió contratar a una empresa idónea.
- La administración del gobierno local tuvo la iniciativa de formular un programa de inversión (aunque con proyectos excesivamente pequeños) que le permitió aprovechar la oportunidad del FONIE para alcanzar metas más grandes. Asimismo, indican sus representantes que tuvieron mucha actividad en visitar al FONIE y al MVCS para coordinar la aprobación de sus requerimientos de financiamiento.

Por las razones anteriores, se puede concluir que se trata de una gestión adecuada de la ejecución del proyecto. Se han buscado factores que puedan explicar la diferencia de gestión de este proyecto de Santillana con respecto a la gestión de otras municipalidades. Un factor

diferenciador es el desempeño de su alcalde. En este caso se trata no del alcalde actual, que recién ejerce desde 2015, el señor Absalón Quispe Merino, sino del alcalde de los dos ejercicios anteriores, el señor Renol Silbio Pichardo, el cual obtuvo el financiamiento de FONIE para los proyectos de la municipalidad de Santillana que se han revisado en el presente estudio. El señor Pichardo tiene grado de educación superior con título profesional y ha ocupado el puesto de alcalde durante dos periodos consecutivos, desde 2007 hasta 2015, lo que probablemente le ha permitido afianzar su gestión y consolidar objetivos. Durante la gestión de este alcalde se han ejecutado también proyectos de electrificación rural y de caminos vecinales, con financiamiento de FONIE, es decir, ha habido una gestión con visión multisectorial. Se han encontrado asimismo, evidencias de una gestión muy activa para establecer alianzas y relaciones con instituciones que pueden proporcionar ayuda efectiva a su municipalidad. Así, se ha encontrado un convenio firmado con el Ministro de Salud Alberto Tejada (cuando ejercía como Ministro), para la atención de salud en centros poblados de Santillana, evidencias de gestiones de alto nivel, con la señora Paola Bustamante, cuando era Ministra de Desarrollo e Inclusión Social y firmaron un convenio con FONCODES y otro con DEVIDA para obras de infraestructura vial para Santillana. Hasta se han encontrado entrevistas con el periodista Jaime de Althaus. Se puede inferir que se trata de una persona muy dinámica para solicitar ayuda para mejorar su gestión.

Otro aspecto a destacar es que luego del cambio de administración municipal en el 2015, con la asunción de la alcaldía por el señor Absalón Quispe, no hubo ruptura en la gestión, lo que se manifiesta en aspectos como que no hay quejas de que el anterior alcalde no les dejó ninguna información sobre la gestión de la municipalidad, al contrario la nueva administración continuó con la ejecución de este proyecto y otros que dejó la anterior administración disponiendo para ello de los expedientes técnicos e informes de avances de obra. Tampoco hubo grandes cambios en el personal de la municipalidad y se está continuando con la presentación de nuevos requerimientos para el financiamiento de FONIE. Durante la entrevista el señor Quispe demostró total conocimiento de los procesos de FONIE y del SNIP, una visión de desarrollo de su distrito y de sus problemas y fue sumamente colaborador y con mucha eficacia, para convocar a las personas que se debían entrevistar. Cabe destacar además que el señor Pichardo y el señor Quispe pertenecen a diferentes agrupaciones políticas.

San Pedro de Putina Punco

SNIP 275506 - Instalación Del Servicio De Agua Potable Y Deposiciones Sanitarias Excretas En El Sector Florida, Distrito De San Pedro De Putina Punco - Sandia – Puno.

Este proyecto se desarrolló en la localidad de Sector Florida, distrito de San Pedro de Putina Punco en la provincia de Sandia, que está ubicado en el departamento de Puno. El monto de inversión registrado en el Banco de Proyectos al momento de su inscripción fue de 832 414 soles, para una población beneficiaria de 296 personas. El monto que le transfirió el MEF fue 837 089 soles, 0.56% más que el presupuesto inicial.

Además, la fecha de registro en el BP fue el 02/10/2013 y la fecha de declaración de viabilidad fue el 30/10/2013, el lapso de tiempo fue de 28 días. De acuerdo a INFOBRAS la fecha de inicio de obras fue el 24 de Octubre de 2015 y la fecha de finalización de obra se estima que debería ser el 22 de enero de 2016 (no se ha confirmado la finalización). El año 2015 el gobierno local tuvo un presupuesto de S/. 20 millones y su ejecución fue del 77%; en 2014 su presupuesto fue de S/.12.8 millones y ejecutó el 64% (un porcentaje bastante bajo). Su

población de acuerdo al Censo del 2007 era de 10,605 personas. El alcalde del gobierno local manifestó que la ubicación geográfica del proyecto, en la frontera con Bolivia y accidentada geografía representa una dificultad seria por el acceso. Esto ahuyenta a empresas y complica la situación de los trabajadores. Indicó que destinan de 5 a 10 mil soles para consultorías en formulación de proyectos.

El representante de la comunidad menciona que el proyecto en cuestión se había venido gestionando desde hace bastante tiempo, para lo contó con un Comité de Obra que se constituyó por la misma población para presentar su idea de proyecto ante su autoridad mediante el Presupuesto Participativo y lograr su priorización. A partir de ello acompañaron en la formulación del proyecto, incluso algunos representantes viajaron a Lima con el Alcalde para hacer el seguimiento en todo el proceso de estudios. Indica también que hubieran preferido que primero se haya construido la carretera, debido a que el lugar en el que se ejecutó el proyecto es de difícil acceso. Comenta que el proyecto se ve magnífico, que jamás se ha visto algo igual por esos lugares. Indica que la obra beneficiará a todos porque antes tenían que ir a un pozo y obtenían agua de ese lugar, pero podía estar sucia y contaminada; mientras que ahora ya tienen agua y desagüe (servicios básicos completos). Su apreciación sobre la obra es que ese tipo de obras de infraestructura no se ven comúnmente en esos lugares y que cree que otro proyecto de “esa envergadura” no se registrará de acá a unos 10 años (dice explícitamente que “no se pueden tener obras consecutivamente”). Menciona que la población está muy agradecida con el proyecto (que está en 80% de avance de ejecución aproximadamente) y que tratan de ayudar a la empresa, en conjunto con la municipalidad, de la mejor manera que pueden. Señala que a veces ayudan a los trabajadores a llegar al lugar de la obra porque es una zona elevada y los trabajadores se cansan en llegar, les da soroche, etc. Adicionalmente menciona que hay un comité de gestión, una JAS y un comité de fiscalización; los cuales participan directamente en la ejecución de la obra. Una de las preocupaciones actuales de la población es la capacitación en el uso del equipo de agua y la operación de los sistemas de la planta de tratamiento, así como la sostenibilidad del proyecto.

La empresa contratista dijo que tiene experiencia en proyectos de agua y saneamiento y cuenta con los recursos necesarios. Menciona que tuvo algunas dificultades debido a que el expediente técnico no se correspondía con la realidad. Indica que la población tiene una buena actitud con la empresa y sus trabajadores, pero que hay problemas de comunicación con los beneficiarios debido a la geografía de la zona. Tuvo algunos problemas para iniciar la obra debido a que necesitaban algunos operarios y obreros para la obra pero que no se encontraron en la zona, esto generó algunos retrasos; además, la población es “flotante” (es decir que no se encuentra constantemente en su vivienda, si no que salen y se van a otras zonas del altiplano por un tiempo. Finalmente remarca que no toda la población esté presente (en sus casas) y que si todos estuvieran sería más factible avanzar rápido.

Este proyecto merece mencionarse como un caso de éxito, en principio por la concreción de las obras del proyecto y la satisfacción mostrada por el representante de la comunidad. Otro factor muy importante de mencionar es la participación de la población en todo el ciclo del proyecto, desde su priorización, formulación y ejecución. Este es el factor más importante a destacar, pues el proyecto se concreta a pesar de algunos indicadores no favorables de la gestión del gobierno local, tal como la ejecución presupuestal. Es decir, lo que se resalta en este caso es la organización de la población para proponer y hacer ejecutar el proyecto de su comunidad. Es una demostración de lo importante que puede ser el aporte de la comunidad y por qué los esfuerzos para el desarrollo rural deberían enfocarse en movilizar la participación efectiva de la población, tal como reflejan las lecciones aprendidas en otros fondos sociales.

Colca

SNIP 189923 - Mejoramiento Del Sistema De Agua Potable Y Construcción Del Sistema De Alcantarillado En La Localidad De Quilla, Distrito De Colca, Provincia De Víctor Fajardo – Ayacucho

Este proyecto se desarrolló en la localidad de Quilla, distrito de Colca en la provincia de Víctor Fajardo, que está ubicado en el departamento de Ayacucho. El monto de inversión registrado en el BP al momento de su inscripción fue de 489,147 soles, para una población beneficiaria de 396 personas. El monto que le transfirió el MEF fue 679 916 soles, 39% más que el presupuesto inicial. La fecha de inicio de obras fue el 15/05/2014, mientras que la fecha de liquidación de la obra fue el 01/01/2015, el plazo de ejecución real fue de 231 días, es decir casi 8 meses. Además, la fecha de registro en el BP fue el 26/09/2011 y la fecha de declaración de viabilidad fue el 15/10/2011, el lapso de tiempo fue de 19 días. La ejecución del proyecto está paralizada, el PIP generó lagunas de aguas residuales provenientes del desagüe, generando un foco de infección que afecta la salud de la población. El proyecto fue formulado por la Municipalidad Provincial de Víctor Fajardo y la unidad ejecutora fue la municipalidad distrital del Colca, en la modalidad de administración directa, encabezada por alcalde distinto del actual.

El gobierno local Colca recién ha empezado a formular por sí mismo sus proyectos, desde setiembre de 2015 y a la fecha sólo ha formulado 4 PIPs. En el 2015 el gobierno local tuvo un presupuesto de S/.2.8 millones y ejecutó el 84%; en el 2014 fue de S/.4.2 millones con una ejecución del 77%. En el 2015 este proyecto fue el rubro más importante de gasto del gobierno local, con gastos que exceden lo aportado por el FONIE, probablemente con recursos de otras fuentes (canon principalmente). El proyecto no registra información en INFOBRAS y tampoco se registra información del gobierno local en el portal de transparencia del Estado. Al 2007 su población era de 1,220 personas, es decir un distrito muy pequeño.

El representante de la comunidad entrevistado indicó que el proyecto presenta serios problemas. Menciona que existe un derrame del sistema de saneamiento –aguas servidas– que ha generado la aparición y proliferación de zancudos, además de ser una fuente de infecciones. El derrame llega tal nivel que ha formado una laguna que puede desbordarse e inundar los caminos. Adicionalmente manifiesta que esa obra no la usa toda la población, sino solamente unas 20 personas, debido a que el pozo de aguas servidas quedó copado. Además señala la planta de tratamiento no está adecuadamente aislada porque algunos animales beben el agua servida. Indica también que “no entregaron la obra” y que la empresa contratista abandonó la obra. También refiere que no fueron informados adecuadamente del proyecto. Añade además, que el servicio de agua potable no está funcionando adecuadamente y que ya tenían agua potable antes del proyecto, pero que esta obra dañó el sistema. También comenta que el alcalde no se preocupa por esa comunidad, porque programa reuniones con la población y luego no va, o se presenta días después. Este problema ya tiene un año sin solución.

El alcalde por su parte señala que el proyecto fue diseñado con pozos sépticos, cuando debió desarrollarse una laguna de oxidación, debido a que el tamaño de la población era más grande de lo adecuado para pozos sépticos. Por ello se ha generado el problema que señala la comunidad. Indica también que ha buscado financiamiento en FONIE y en otras entidades de Gobierno para solucionar este problema, pero no ha sido atendido porque se le argumenta que de acuerdo a los registros, el proyecto ya está finalizado y no se puede invertir más

recursos. Agrega asimismo, que existe otro proyecto de saneamiento para el centro poblado de Colca, que también tiene serias deficiencias.

El alcalde de la municipalidad tiene 25 años de experiencia profesional y ha asumido el cargo en el 2015, sucediendo a otra gestión. La formulación de proyectos se realiza mediante la contratación de consultores. La oficina de programación e inversiones tiene un responsable que se desempeña con un asistente. Su unidad ejecutora está compuesta por 3 o 4 personas y sí cuentan con algunas maquinarias e ingenieros. Indica que el principal problema para elaborar estudios de preinversión, expedientes técnicos, o cualquier otro proceso, es el insuficiente presupuesto. De acuerdo a los funcionarios del gobierno local, no se cuentan con recursos para desarrollar una adecuada preinversión o contratación de expediente técnico, ilustran la situación indicando que, para un expediente técnico que debería costar S/.150 mil, deben contratar con S/.10 mil, con las consecuencias que ello permite prever en términos de calidad.

Como se puede observar, en el distrito de Colca se presentan serias debilidades institucionales que afectan todo el ciclo del proyecto, desde la formulación, la evaluación, el expediente técnico y la ejecución del proyecto. Además, como en todos los proyectos financiados por FONIE, el proyecto fue revisado por el MVCS y teóricamente debió tener el seguimiento de dicha institución, a pesar de ello el resultado del proyecto es lejano de lo que se esperaba. Es una muestra de que el proceso actualmente diseñado para verificar la calidad de los proyectos del FONIE no está alcanzando sus objetivos.

Sivia

SNIP 173080 - Rehabilitación Del Camino Vecinal Compañía Baja - Mejorada, Provincia De Huanta – Ayacucho.

Este proyecto se desarrolló en las localidades de Compañía Baja, Chuvivana, Guayaquil, Sanamarca, Rosario Ancon, Ramadilla, Acon Mejorada; distrito de Sivia en la provincia de Huanta, que está ubicado en el departamento de Ayacucho. El monto de inversión registrado en el Banco de Proyectos al momento de su inscripción fue de 4 823 881 soles, para una población beneficiaria de 2153 personas. El monto que le transfirió el MEF fue 5 927 338 soles, 23% más que el presupuesto inicial. La fecha de registro en el Banco de Proyectos fue el 28/01/2011 y la fecha de declaración de viabilidad fue el 19/08/2011. De acuerdo a INFOBRAS, el proyecto inició ejecución el 01 de Abril de 2014 y debió finalizar el 29 de Agosto de 2014. El proyecto fue formulado por Provías Descentralizado del MTC y fue declarado viable por la oficina de programación e inversiones de dicho ministerio; la unidad ejecutora también es Provías Descentralizado.

El año 2015 este gobierno local tuvo un presupuesto de S/.6.5 millones y ejecutó el 84%. El año 2014 tuvo un presupuesto de S/.10.6 millones y ejecutó el 86%. Al 2007 la población del distrito era de 4,411 personas.

El representante de la comunidad entrevistado menciona que el proyecto era construir una carretera de 25 km que sirva para unir a 30 o 35 pueblos aproximadamente; es un proyecto importante porque esos pueblos producen café y cacao, y que cuando llueve la trocha (actual) se inundaba y no permitía la circulación de vehículos. A la fecha la obra se viene ejecutando actualmente con dificultades porque se inició hace 2 años. Dijo también que hicieron denuncias acusando también a las autoridades de Sivia y a representantes del MTC por

irregularidades en la ejecución de la obra (corrupción). Cuenta que a inicios de 2014 iban a empezar las obras pero se postergaron hasta abril por mal tiempo. Cuando empezaron las obras, se empezaron a vislumbrar dificultades de la empresa ejecutora, no tenía la maquinaria adecuada, ni trajes, no cumplía con los requisitos del contrato en cuanto a personal, entre otros. Tuvieron un avance ínfimo, apenas avanzaron 6% o 7% en 4 meses de ejecución. El problema derivó en denuncias y sin mayor apoyo de parte de PROVIAS Descentralizado; finalmente gracias a las denuncias y apoyo de otros funcionarios, se pudo disolver el contrato. A fines del 2015 recién se obtuvo el permiso para volver a ejecutar la obra, esta vez a cargo del Ejército debido a que todas las empresas que se habían presentado a la convocatoria tenían problemas; esto se dio bajo un convenio de PROVIAS.

5. Interpretación de los resultados encontrados.

Para iniciar este capítulo se va a hacer un recuento de las conclusiones encontradas alrededor de cada uno de los 3 objetivos específicos de la presente consultoría.

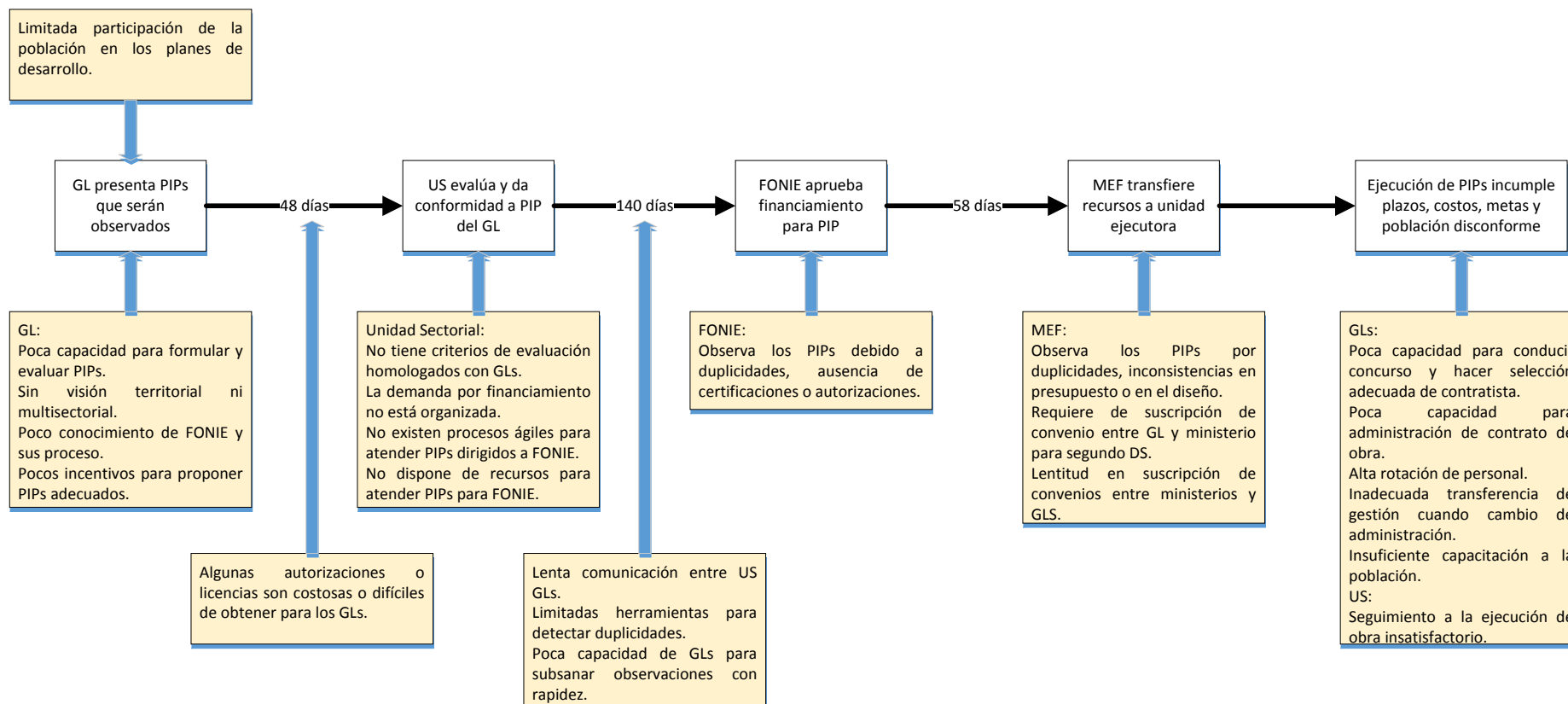
- **El proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión de las municipalidades, sector y FONIE.**
 - No existe un proceso agilizado y claro para la evaluación de los proyectos que se presentan a FONIE por parte de las unidades sectoriales. Cada unidad sectorial tiene su propio proceso de revisión, con diferentes capacidades y por lo tanto tiempos de demora. De esa manera sería muy difícil la intervención simultánea de proyectos de distintos sectores.
 - Los Gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias para adecuada formulación y evaluación de proyectos, tampoco tienen incentivos para presentar proyectos de calidad.
 - FONIE basa sus intervenciones sobre una estructura en la que los actores involucrados no cumplen a cabalidad las funciones que se espera de ellos: los Gobiernos locales no presentan proyectos de calidad, las unidades sectoriales no han tomado iniciativas para agilizar, simplificar o hacer más efectivo el proceso de evaluación de los proyectos presentados a FONIE.
 - Esta situación afecta a los resultados que se obtiene con la intervención del FONIE porque se basan en estudios de dudosa calidad; pero además impone costos de transacción elevados a todo el proceso, en términos de formulación de proyectos, respuesta a observaciones a los proyectos, viajes, coordinaciones y tiempo.
- **Procesos administrativos y técnicos que se desarrollan en el proceso de implementación de los proyectos financiados por el FONIE.**
 - Existen casos en los que la ejecución de los proyectos no cumple con plazos, costos o metas establecidos en el estudio de preinversión o en el expediente técnico, debido en principio, a los deficientes estudios de preinversión y expedientes técnicos de los proyectos.
 - Los procesos del FONIE no logran mejorar los expedientes técnicos, debido principalmente a que las unidades sectoriales no tienen la suficiente capacidad para atender a dichos procesos, lo que se refleja en la demora en la revisión de

los proyectos o en la calidad de dicha revisión (FONIE formula observaciones a los proyectos a pesar que tienen conformidad de las unidades sectoriales).

- La población no se encuentra satisfecha con los proyectos.
- Las ventajas de recurrir al FONIE están contenidas en que es una fuente de financiamiento adicional, pero no en la calidad de los proyectos ni en la satisfacción del beneficiario.
- **Factores internos de los sectores y unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos.**
 - Los Gobiernos locales tienen un conocimiento muy básico del FONIE.
 - La población tiene participación poco efectiva en el ciclo del proyecto, porque su capacidad de fiscalización es limitada debido a falta de información, debido a que no recibe adecuada capacitación para el uso de las instalaciones y por la falta de entrenamiento en procesos de participación en los que pueda exponer sus demandas (Giddens).
 - Las empresas contratistas de obra de los proyectos tienen desempeño deficiente, debido a que no se cumple con las metas físicas del contrato, plazos o costos.
 - Los proyectos no están articulados a un plan territorial multianual.
 - En un escenario de limitaciones en las capacidades de formulación y ejecución de proyectos de los Gobiernos Locales, se han encontrado como factores que contribuyen al éxito de las intervenciones financiadas por FONIE, a las iniciativas individuales de los alcaldes (Municipalidad de Santillana) y a las iniciativas de organización local (Municipalidad de San Pedro de Putinapunco). Estos no son factores institucionales, por lo que son difíciles de replicar de manera sistemática.
 - Los proyectos tienen alto riesgo de no cumplir sus objetivos.

Las características encontradas o corroboradas en FONIE, se puede ordenar y mostrar en el siguiente gráfico, el cual, de manera resumida, presenta lo que se ha encontrado en los procesos de FONIE, vinculando los resultados de los procesos con sus causas. En una subsiguiente matriz se presenta de manera esquemática los problemas detectados en los procesos de FONIE y sus causas.

Ilustración 48 – Los resultados de los procesos de FONIE



Elaboración propia.

Cuadro 21 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Unidad Sectorial

Proceso	Valor agregado del proceso	Tipo de problema	Problemas identificados	Causas
Canalización de PIPs a FONIE	• Identificación de PIPs con mayor impacto. • Incrementar los impactos de los PIPs.	Efecto sobre el impacto del/los PIPs.	• No existe simultaneidad de intervenciones. • Los proyectos son atomizados. • Los PIPs formulados son de baja calidad. • Los expedientes técnicos formulados son de baja calidad. • Los GLs no cumplen con todas las formalidades exigidas en los PIPs.	• Insuficiente capacidad de GLs para proponer proyectos territoriales. • Enfoque sectorial de las intervenciones del Estado. • Insuficiente capacidad de GLs para formular PIPs. • Insuficiente capacidad de GLs para evaluar PIPs. • GLs tiene conocimiento reducido del FONIE y de sus procesos. • Los GLs tienen bajos incentivos para presentar PIPs de calidad. • Inefectiva participación de la población.
US revisa PIPs de GLs.	Verificación de la calidad de los PIPs.	Efecto sobre los resultados de la ejecución.	• FONIE recibe PIPs que tienen observaciones materiales. • Demora en la revisión por parte de las US. • Desbalance en la distribución de los PIPs entre los sectores.	• Los criterios de evaluación no son uniformes. • Es difícil contar con consultores que respondan a las observaciones. • Algunos requerimientos/licencias son caros o difíciles de obtener. • No se ha diseñado proceso ejecutivo y uniforme de revisión de PIPs para FONIE. • No existe priorización sobre la demanda por FONIE. • Las US no disponen de capacidades incrementales para atender la demanda de los proyectos que se presentan a FONIE.
FONIE revisa PIPs presentados por US.	• Verificar focalización. • Verificar cumplimiento de formalidades.	Verificar condiciones para la ejecución, seguimiento y focalización.	• Demora en la aprobación. • MEF recibe PIPs que tienen observaciones.	• insuficiente capacidad de GLs para cumplir formalidades de FONIE. • Insuficiente capacidad de GLs para subsanar sus observaciones. • Insuficientes instrumentos para reducir duplicidades. • Lenta comunicación entre US y GLs para subsanar observaciones.

Transferencia de recursos de FONIE a UE.	• Garantizar procesos legales para la ejecución. • Verificar adecuación técnica del PIP.	Lentitud en el proceso.	• Demora en el proceso.	• Normatividad actual obliga a doble emisión de DS. • Lentitud en celebración de convenios entre ministerios y GLs. • Revisión de US y FONIE es incompleta.
Contratación de obra	Contratar al contratista más eficiente.	Selección inadecuada de contratista	• Inadecuada selección de contratista.	• Insuficiente capacidad de GLs para el proceso de contratación de obra. • Escala de PIPs no es atractiva para contratistas adecuados.
Implementación del proyecto	Proveer la infraestructura y equipamiento adecuados.	• Proyectos no se ejecutan adecuadamente. • Población no satisfecha con el PIP.	• Proyectos no se ejecutan adecuadamente. • Inadecuado uso de las instalaciones brindadas. • Inadecuada operación y mantenimiento. • Población no satisfecha con el PIP	• Los expedientes técnicos son de baja calidad. • Inadecuada selección de contratistas. • Inadecuada capacidad de GLs para administración de contrato de obra. • Alta rotación de personal del GL. • Inadecuada transferencia de funciones cuando hay cambio de gestión. • Insuficiente seguimiento a la ejecución de PIPs. • Insuficientes planes de contingencia. • Insuficiente comunicación a la población sobre el PIP. • Insuficiente capacitación a la población.

Para la construcción del cuadro precedente, se tuvo en cuenta lo siguiente que para definir los problemas encontrados había que basarse estrictamente en los hallazgos del trabajo de campo y de la revisión de la información secundaria. Asimismo, las causas de los problemas están concebidas de manera que no se manifieste como una necesidad de recursos –que es lo que usualmente indican los Gobiernos Locales- sino en la insuficiencia de capacidades (para cuya solución seguramente, se deben asignar recursos).

Como tema de fondo en la discusión de las causas de los problemas detectados y las posibles soluciones, se debe tener en cuenta que para el cumplimiento de sus objetivos FONIE está supeditado a las deficiencias estructurales de la preinversión de proyectos y de su ejecución. Además el FONIE tiene entre sus objetivos originales el proveer de un conjunto de servicios básicos, el mismo que no se cumple por la falta de visión territorial de los Gobiernos locales y por la ausencia de articulación entre los sectores involucrados. Otro aspecto a tener en cuenta es que los Gobiernos locales en general no cuentan con los recursos necesarios para el desempeño que se espera de ellos, en funciones como formulación, evaluación y ejecución de sus proyectos. El hecho que los Gobiernos Locales formulen proyectos y expedientes técnicos no adecuados en diagnóstico, diseño técnico, estimación de costos y plan de implementación, ocasiona que se deba dedicar tiempo y recursos en revisarlos y que posteriormente los proyectos se ejecuten sin cumplir metas, plazos, costos y sin satisfacer a los beneficiarios.

En estas circunstancias se podrían tomar varias alternativas, se considera que podrían ser las más importantes:

- **Capacitar a los Gobiernos Locales.**

Esta alternativa implicaría el despliegue de un gran esfuerzo de capacitación a los Gobiernos Locales en la temática del ciclo de proyectos. En esta objetivo están comprometidos instituciones como el MEF a través de su Dirección General de Políticas de Inversión (DGPI) y los ministerios, en lo que se refiere a los proyectos de su sector. Los resultados que se pueden observar en las deficiencias de los proyectos presentados a FONIE permiten inferir que se trata de una meta compleja y vasta.

- **Recurrir a otra entidad para que revise los proyectos de los Gobiernos Locales.**

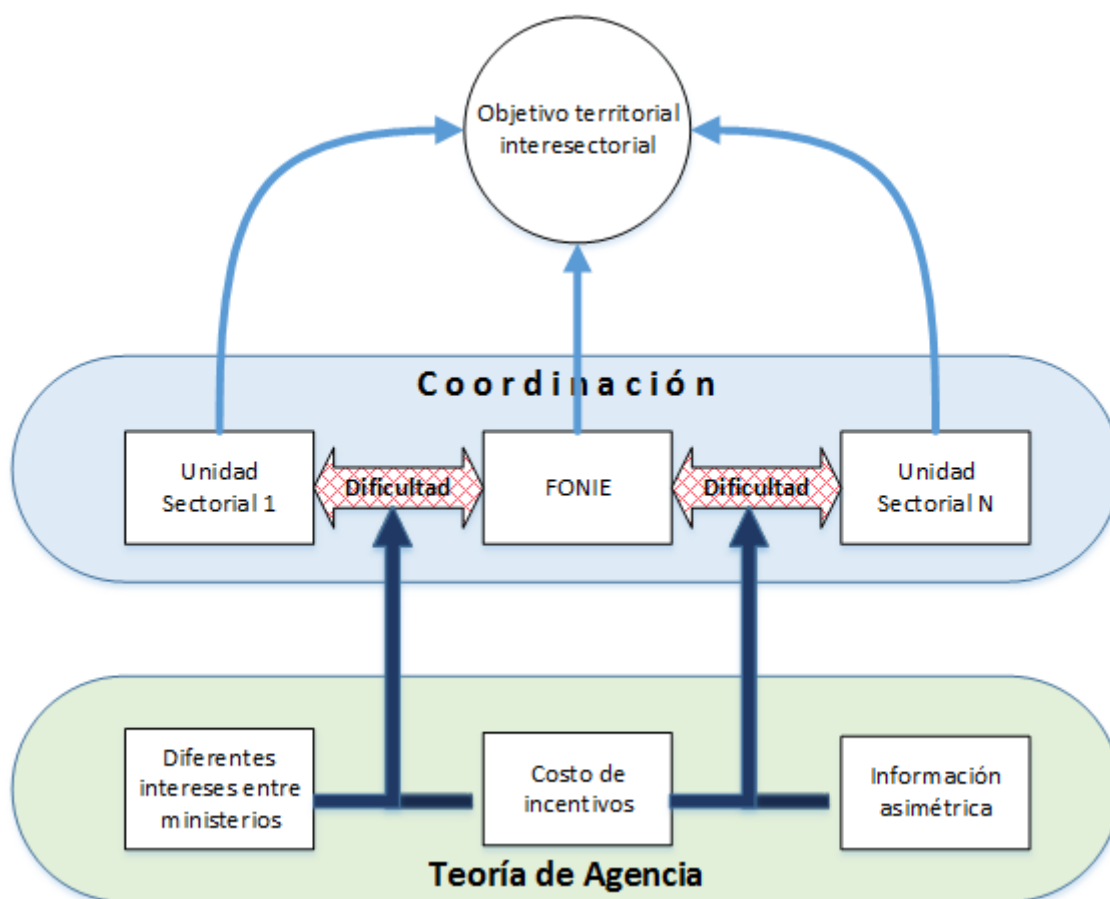
Esta la alternativa con la cual ha sido diseñado FONIE, en cuyos procesos las Unidades Sectoriales revisan y dan conformidad a los proyectos que presentan los Gobiernos Locales. Las evidencias encontradas indican que las Unidades Sectoriales deben mejorar el cumplimiento de su función de revisar los proyectos de los Gobiernos Locales, con lo

que se ahorraría tiempo y recursos y se mejoraría la ejecución de los proyectos. Una primera opción para mejorar los procesos de FONIE sería mejorar el desempeño de las Unidades Sectoriales. Esta opción implica mejorar la coordinación con dichas unidades sectoriales con el fin de *“cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos”* (Isabel Licha y Carlos Molina, 2006). La alternativa de coordinación permite aprovechar eficiencia por la especialización que tienen las unidades sectoriales para abordar los proyectos de su sector.

Sin embargo, mejorar la coordinación con las unidades sectoriales podría ser una tarea compleja debido a la falta de cultura de cooperación entre entidades del Estado que deviene de una estructura organizacional del Estado sectorial. Al respecto, es interesante recordar que *“en las agencias públicas existe una cierta resistencia a cooperar con otras. Al parecer, se sienten amenazadas por esta práctica porque podría causar incomodidades en entes que compiten real o potencialmente en lo que se refiere a presupuesto, políticas, crédito político u otros recursos (...) tienen poderes desiguales, se movilizan por sus propios intereses y de acuerdo con las expectativas que las políticas tienden a generar en su grupo. Por ende, puede haber conflictos de poder reales o latentes.”* (Isabel Licha y Carlos Molina, 2006).

Como se señala en el marco conceptual, el origen de estos *conflictos* a los que hacen alusión Licha y Molina puede explicarse mediante la teoría de agencia, que es aplicable a *“un sinnúmero de situaciones de conflicto y cooperación para casi todas las ciencias sociales como la economía, la sociología y la ciencia política”* (Edgar Ortigón, 2008). Es decir, la razón por la que la coordinación entre diferentes agencias de gobierno, como es el caso de FONIE, no haya generado los resultados esperados, puede ser explicada por la teoría de agencia y su explicación de comportamientos de los agentes a partir de las diferencias entre sus objetivos y la ausencia de incentivos para alinear sus objetivos, principalmente.

Ilustración 49 – Los resultados de los procesos de FONIE



Elaboración propia.

Como se encontrado en el trabajo de campo, las unidades sectoriales, de quienes se espera un rol técnico y supervisor, afrontan el problema de que deben atender a un número importante de proyectos, adicionales a los que les canaliza FONIE y no cuentan (o no han dispuesto) para ello con un incremento de recursos para atender la demanda del FONIE, tanto para evaluación como para seguimiento de proyectos. Aunque se cumplan físicamente los objetivos impuestos por FONIE, lo que se ve afectada es la calidad de los procesos.

Lograr una mejor coordinación entre FONIE y las Unidades Sectoriales para que estas últimas tengan un desempeño más colaborativo ha de requerir lo que la teoría de agencia denomina incentivos.

Los incentivos pueden ser de diversos tipos, Ortegón identifica incentivos organizacionales, legales, monetarios y éticos. Cada uno de ellos tiene diferente grado de efectividad. Así, un dispositivo legal que establece obligaciones es un incentivo, pero no será efectivo si no es cumplido. En este escenario, lo pertinente sería encontrar el

incentivo adecuado para que las Unidades Sectoriales mejoren su desempeño en la revisión y seguimiento de la ejecución de los proyectos de los Gobiernos Locales, en esta tarea podrían preverse las siguientes dificultades:

- Los incentivos podrían ser muy caros o complejos de implementar, especialmente cuando no existe una cultura de coordinación.
 - El desarrollo de mecanismos de coordinación podría tomar tiempo en madurar, lo que significaría un costo en términos del tiempo que debe esperar la población a la que se busca atender.
 - Para que la coordinación sea efectiva, es importante el desarrollo de una capacidad de coordinación por parte de la entidad que lidera una política social como lo indica Repetto (Fabián Repetto, 2005). En este sentido, habría que evaluar la capacidad de coordinación de FONIE con las unidades sectoriales e incluso con los Gobiernos Locales.
 - Experiencias como la del FOSIS en Chile hacen ver que la coordinación en los casos de programas sociales es más efectiva *“cuando existe un fuerte compromiso presidencial”* (Fabián Repetto, 2005), requerimiento que se necesitaría obtener o reforzar para FONIE.
- **Asumir FONIE la responsabilidad de proveer las capacidades para la adecuada formulación, evaluación y ejecución de los proyectos de los Gobiernos Locales.**

En vista de las posibles dificultades que podrían encontrarse a través de la opción de mejorar el desempeño de las Unidades Sectoriales a través de una mayor coordinación o de mejorar las capacidades de todos los Gobiernos Locales focalizados por FONIE, una tercera alternativa para mejorar los procesos de FONIE es que el mismo fondo asuma la responsabilidad de proveer a los Gobiernos Locales de las capacidades de adecuada formulación, evaluación y ejecución de los proyectos.

Sin soslayar la importancia de la coordinación para la implementación de políticas sociales, las experiencias de otros fondos sociales como FOSIS de Chile y FONADE de Colombia, demuestran que proveer capacidades a los gobiernos locales para mejorar sus desempeños en la gestión del ciclo de proyectos puede ser una opción con resultados tangibles favorables, sobre todo en términos de proveer satisfactoriamente de servicios básicos a la población. Proveer de capacidades a los Gobiernos Locales puede lograrse de diversas formas, como implementar un equipo profesional que asuma las funciones de formular y ejecutar los proyectos para los gobiernos locales o

implementar un equipo profesional con la capacidad de contratar a profesionales o empresas consultoras para la formulación o ejecución de los proyectos.

Las ventajas que podrían generarse de este esquema serían las siguientes:

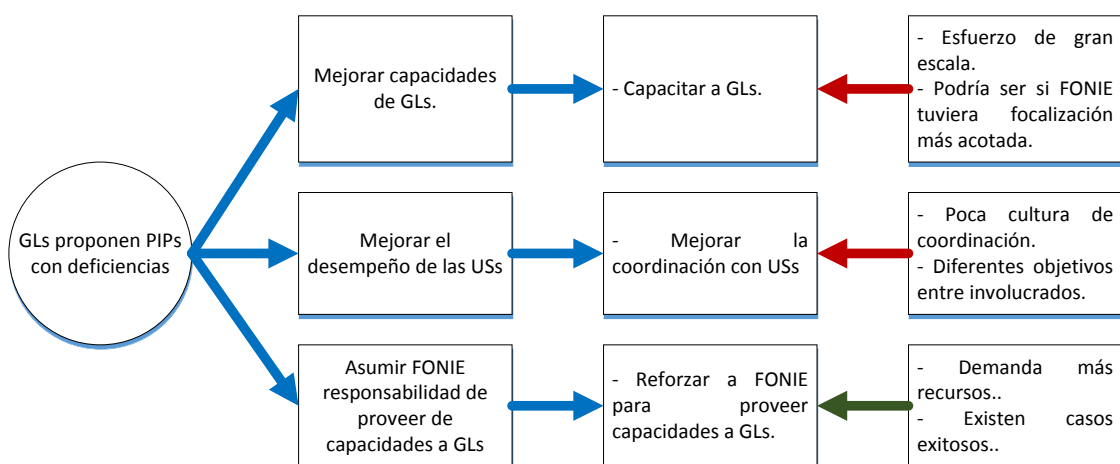
- FONIE podría tener más facilidades de coordinación con las Unidades Sectoriales para la revisión de los proyectos, debido a proximidad geográfica y capacidades institucionales similares.
- No sería necesaria la fase de revisión de los proyectos por parte de FONIE y probablemente la fase de revisión de los proyectos por parte del MEF podría también acortarse.
- Se podría mejorar la ejecución de los proyectos porque se tendría mayor seguridad de que la contratación del contratista, la supervisión y el seguimiento de la ejecución serían más adecuados.
- Los resultados serían proyectos que sí llegarían a satisfacer a la población.

Las posibles desventajas a superar serían:

- Se tendría que generar en FONIE la capacidad de proveer capacidades de formulación, ejecución y seguimiento de proyectos, lo que implica recursos.
- Habría un lapso de espera para que los proyectos en este esquema terminen de ser formulados, pero se esperaría que sean mejores que los proyectos que presentan los Gobiernos Locales actualmente, lo que ahorrará tiempo y recursos en etapas posteriores y sí cumplirían sus metas de cobertura y calidad.

En el siguiente gráfico se presentan las tres alternativas indicadas y sus desventajas.

Ilustración 50 – Los resultados de los procesos de FONIE



Elaboración propia.

Por otro lado, autores como Sumpsi señalan que para el desarrollo de las zonas rurales es necesaria la presencia de gobiernos locales con suficientes recursos y capacidad técnica y la presencia en la zona de organizaciones de la sociedad civil con cierta tradición de participación en procesos de consulta. En vista que estos objetivos son aún una tarea pendiente del Estado Peruano y siendo condiciones fundamentales para que la intervención de FONIE se concrete en proyectos con impactos positivos para la población, es pertinente considerar la posibilidad de que FONIE provea las capacidades técnicas a las municipalidades y mecanismos de participación a la población.

Puede existir más de una alternativa para proveer estas capacidades, pero la existencia de las mismas fue una precondition para que otras intervenciones similares alcancen sus objetivos. Así, en FOSIS de Chile se busca asegurar que los proyectos de los gobiernos locales cuenten con capacidad de ejecución mediante la certificación de entidades con capacidad de ejecutar proyectos; en FONADE de Colombia se toma acción directa para el acompañamiento o gestión directa de la ejecución de los proyectos y en FONIPREL de Perú se brindó asistencia técnica a los Gobiernos Locales para la formulación de sus proyectos. Otra experiencia citable es la del fondo europeo LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) destinado al desarrollo rural en la Unión Europea. Aunque este fondo tiene objetivos y entorno diferentes a los de un fondo para la provisión de servicios básicos en Latinoamérica, cabe rescatar que sus iniciativas tiene como plataforma la conformación de una organización con capacidad para proponer iniciativas de desarrollo rural (Organización Local para el Desarrollo Rural – OLDER) (José M. Sumpsi Viñas, 2006).

Es importante mencionar también que un rol más amplio de una entidad del Gobierno Central como FONIE, debe estar acompañado de un fomento a la participación activa de los Gobiernos Locales y la población, el hecho de proveer capacidades a los Gobiernos Locales no significa limitar su participación en la propuesta de proyectos en sus ámbitos.

Los hechos antes descritos generan reflexión en torno a la alternativa de solución que se debería adoptar para mejorar los procesos de FONIE. Por un lado, la acción coordinada interministerial entre FONIE y las Unidades Sectoriales (algo deseable y que deberían tener las características señaladas por autores como Lechner y Licha y Molina) podría ser una meta costosa, al menos en el corto y mediano plazo, en términos de plazos, de incentivos y de proveer de servicios básicos a la población focalizada, debido a las posibles diferencias de objetivos (tanto el costo de incentivos como la diferencia de objetivos son explicadas y se hacen previsibles mediante la teoría de agencia). Por otro lado, se podría dotar a FONIE de los recursos para proveer

capacidades de formulación, ejecución y monitoreo de sus proyectos a los Gobiernos Locales. En principio esta provisión de capacidades podría darse a todos los Gobiernos Locales que requieran financiamiento a FONIE; de esa manera el fondo se garantiza la adecuada formulación y ejecución de los proyectos. Otra opción podría ser que la provisión de las capacidades a los Gobiernos Locales sea de manera selectiva, de manera que a determinados Gobiernos Locales se les faculte a formular y ejecutar sus proyectos por sí solos. Para esta alternativa se tendría que elaborar criterios que permitan discernir a qué Gobiernos Locales proveerles capacidades y en cuáles no sería necesario. Definitivamente estos criterios tendrían que estar relacionados con la evaluación de la institucionalidad de cada gobierno local, con antecedentes que demuestren su capacidad de ejecutar proyectos. De manera preliminar, reconociendo que la selección de Gobiernos Locales en función a su capacidad de ejecución es un procedimiento de diseño complejo (por eso se recomienda que FONIE provea capacidades a todo Gobierno Local que le requiera financiamiento), se propone los siguientes criterios.

- Antecedentes de ejecución de proyectos con elevado cumplimiento de metas, plazos y costos.
- Antecedentes de cumplimiento de procesos y normas institucionales.
- Demostración de contar con profesionales adecuados para la formulación y ejecución de proyectos.

Teniendo en cuenta los razonamientos vertidos en esta sección seguidamente se hace una discusión de los problemas y causas de cada proceso y las posibles soluciones.

5.1. Proceso de canalización de proyectos a FONIE.

Los problemas encontrados en este proceso es que los Gobiernos Locales no presentan a FONIE de manera simultánea los proyectos por los 4 sectores que promueve el fondo. En consecuencia se está perdiendo el gran potencial de generar impactos más importantes en la población focalizada. Además los proyectos son muy pequeños y sus estudios de preinversión y expedientes técnicos son de dudosa calidad porque la ejecución de obra refleja que no se corresponden con la realidad (número de metas físicas, costos, características del terreno, fuentes de agua, etc.). Asimismo, los proyectos presentados no cumplen con los requerimientos formales que se establecen para los proyectos (licencias y autorizaciones). Este proceso no es parte formal de los procesos que se deben seguir para obtener financiamiento del FONIE, pero sus resultados son importantes para los procesos en los que sí está involucrado FONIE y sobre

todo, para impulsar los impactos buscados con el fondo. Es por esta razón que se considera que este proceso es importante para el FONIE.

Las causas para esta situación están asociadas directamente a la insuficiente capacidad de los Gobiernos Locales de proponer una cartera de proyectos de carácter multisectorial y territorial, así como estudios de preinversión y expedientes técnicos de calidad. Esta causa se agrava porque el Estado está organizado por sectores, por lo que por ahora es difícil que un Gobierno Local encuentre asistencia técnica en alguna entidad del Gobierno Central para proponer una cartera de proyectos con visión de desarrollo territorial.

Para solucionar la insuficiente capacidad de los Gobiernos Locales para gestionar una adecuada cartera de proyectos de inversión, pueden plantearse diversas alternativas. Una de ellas podría ser dotarles de mayores recursos presupuestales a los Gobiernos Locales con la finalidad de incrementar la calidad y la cantidad de su personal o para poder contratar mejores consultores para la formulación de proyectos. Al respecto, es importante anotar que FONIE ofrece la posibilidad de financiar estudios de preinversión y expedientes técnicos, sin embargo los Gobiernos Locales no han hecho uso de esta facilidad. En este aspecto también es conveniente reflexionar sobre los incentivos que tiene un Gobierno Local para presentar proyectos con rigurosidad que responda a las características de los objetivos que busca, es decir proyectos de buena calidad. El hecho que los Gobierno Locales presentan proyectos para el proceso FONIE conociendo que no se está cumpliendo con incluir todas las autorizaciones y licencias (que es lo que permite apreciar la información de campo) hace pensar que la presentación de proyectos de calidad no es una prioridad para los Gobiernos Locales.

En este escenario, cabe recordar las experiencias de otros fondos, en particular FOSIS de Chile y FONADE de Colombia. En ambos casos, aunque por diferentes métodos, los fondos se aseguran la calidad de los proyectos. En el caso de FOSIS mediante la certificación de la capacidad de formular proyectos de la entidad que propone la iniciativa y en el caso de FONADE asumiendo esta misma entidad la formulación del proyecto. Esta es una opción que adecuadamente conducida, podría incluso optimizar la utilización de otros dos procesos, la revisión de la Unidad Sectorial y la revisión del MEF. Paralelamente podrían buscarse medios para que los Gobiernos Locales acompañen el proceso de formulación de la cartera de proyectos, con la finalidad de mejorar su institucionalidad y de esa manera la sostenibilidad de los proyectos. No se observan en el Perú instituciones que puedan asumir la función de conducir la formulación de una cartera de proyectos de carácter territorial para los Gobiernos Locales, por esta razón, una alternativa podría ser que FONIE genere en sí misma esta capacidad, mediante la conformación de equipos profesionales para dicho propósito.

Los medios con los que finalmente se lograría mejorar la capacidad de presentar proyectos de calidad a FONIE pueden ser sujetos de análisis más profundos; sin embargo, las experiencias de fondos de otros países hacen prever que la participación directa de FONIE en este proceso debería ser uno de los parámetros de la solución.

Es importante también reflexionar sobre el enfoque estratégico sobre el que se basa FONIE. El fondo tiene por objetivo cerrar las brechas de infraestructura básica de los gobiernos locales focalizados, para lo cual se basa en el esfuerzo que cada Gobierno Local pueda realizar –con las limitaciones ya descritas- para el cierre de sus brechas. Este enfoque conlleva dos consecuencias a analizar:

- El cierre de brechas no está acompañado de un resultado estratégico esperado, pues depende del esfuerzo de cada Gobierno Local. Así, no es posible asegurar cierres de brechas en los 4 sectores elegidos o cierre de brechas de manera territorial (en una provincia por ejemplo). La razón es que no existe un objetivo estratégico preconcebido, está librado a la iniciativa de los gobiernos locales.
- Los resultados podrían acentuar las diferencias entre Gobiernos Locales, pues es de esperar que los Gobiernos Locales con mayores capacidades aprovechen mejor el financiamiento que brinda FONIE. Por otro lado, los Gobiernos Locales con menores capacidades y en consecuencia más vulnerables, estarán en menor posibilidad de aprovechar la facilidad que brinda FONIE.

Estas reflexiones hacen pensar en la posibilidad de que FONIE asuma también la función de identificar las prioridades para el cierre de brechas de servicios básicos en los Gobiernos Locales focalizados. De esta manera FONIE no sólo proveería capacidades de formulación y ejecución de proyectos a los Gobiernos Locales, sino también aportaría un enfoque estratégico definido y previsible a sus intervenciones. Los criterios de priorización estratégicos pueden ser varios: eficiencia técnica, contrapartida económica de los Gobiernos Locales, equidad, priorizar los Gobiernos Locales con menores ingresos presupuestales, entre otros. La definición de los criterios de priorización y por consiguiente de la estrategia, deben surgir de un estudio detallado que involucre las necesidades de servicios básicos por satisfacer y las intervenciones que ya están realizando los sectores y los Gobiernos Regionales y Locales.

5.2. Proceso de revisión de los proyectos de los gobiernos locales por parte de las unidades sectoriales.

En este proceso los problemas que se ha detectado son los siguientes:

- FONIE recibe proyectos con serias observaciones a pesar que las Unidades Sectoriales deberían haber revisado y dado conformidad a los proyectos de los Gobiernos Locales.
- El desbalance que existe entre las proporciones de proyectos que FONIE financia de los 4 sectores, en donde los proyectos de saneamiento son los que representan la gran mayoría de los proyectos.

Las causas asociadas a estos dos primeros problemas son la insuficiencia de recursos de los que disponen las unidades sectoriales no les permite atender de manera rigurosa la revisión de los proyectos de los Gobiernos Locales, lo que se agrava por las estacionalidades de trabajo de las Unidades Sectoriales y la ausencia de priorización de los proyectos que deben ser presentados a FONIE.

En esta situación, una opción es la intensificación de la coordinación de FONIE con las unidades sectoriales, de acuerdo con los conceptos de coordinación de políticas sociales. Sin embargo, como mencionan Licha y Molina, siempre puede existir reticencia de los agentes a la cooperación, debido a la posibilidad de conflictos de interés, que podrían ser los objetivos de las unidades sectoriales y los del FONIE, tal como los podría predecir la teoría de agencia. La evidencia más clara de ello es que las unidades sectoriales deben priorizar sus propios objetivos en las estacionalidades en las que deben presentar sus presupuestos para el año siguiente, cada año. La otra evidencia es que la disposición del MVCS para incrementar su capacidad de revisión de los proyectos presentados a FONIE, determinó que gran parte de los proyectos financiados por el fondo sean del sector saneamiento, lo que no ocurrió con los otros sectores, ocasionando su reducida participación en los financiamientos de FONIE. Si la propuesta fuera intensificar la coordinación, se deberían prever los incentivos necesarios para que las unidades sectoriales coordinen con FONIE y desarrollen las actividades que se espera de ellos. Hay que tener en consideración en este caso que los incentivos tendrían un costo, tal como se señala en la discusión inicial de este capítulo. La utilización de incentivos tales como la dación de una norma que instituya obligaciones a las Unidades Sectoriales ya se ha efectuado (la Ley del FONIE, su reglamento y su Manual de Operaciones) sin resultados efectivos. Podría existir la alternativa que FONIE canalice recursos a las Unidades Sectoriales para que atiendan a los requerimientos de revisión de los Gobiernos Locales; esta opción –cuya posibilidad de ejecución es desconocida- tampoco termina de garantizar la adecuada revisión de los proyectos de los Gobiernos Locales, pues las Unidades Sectoriales tienen sus propias dificultades, independientemente de la existencia de FONIE. Otra opción podría ser internalizar en la programación anual de las

unidades sectoriales, los requerimientos de evaluación de los proyectos que se canalizan a FONIE. Esta programación de actividades entre FONIE y las unidades sectoriales debería coordinarse al más alto nivel y permitiría que la revisión de los requerimientos de FONIE sea una actividad programada, asimilada por las unidades sectoriales, con la previsión de recursos y plazos –si fuera posible- suficiente para atender a los proyectos que se presentan a FONIE.

Otra alternativa podría ser que FONIE asuma la formulación de los proyectos de los gobiernos locales (como en el caso de FONADE de Colombia o de FONIPREL en Perú), con lo que se lograría un mejor control del proceso por parte de FONIE. Lo que la experiencia de otros fondos ilustra es que, cuando se tiene al frente instituciones con las debilidades institucionales de los Gobiernos Locales focalizados por FONIE, una opción que ha funcionado ha sido que el ente promotor/financiador (en este caso FONIE) asuma las responsabilidades de la formulación de proyectos.

- El tiempo que toma la revisión de las Unidades Sectoriales y que finalmente no libra de riesgos de que el proyecto deba ser corregido más adelante. En el esquema actual de FONIE, cuando las unidades sectoriales formulan observaciones a los proyectos, los Gobiernos Locales tienen diversas dificultades para subsanar dichas observaciones. Las causas de este problema son:
 - Dificultad en disponer de los servicios de los consultores que formularon los proyectos originalmente, para que subsanen las observaciones. Esta es una dificultad operativa que debería resolverse con una mejor gestión de la formulación de los proyectos. Esto quiere decir que el problema se empieza a solucionar desde una mejor contratación de los consultores que originalmente formulan el proyecto. La alternativa de que FONIE asuma la responsabilidad de proveer capacidades a los Gobiernos Locales para la formulación de proyectos podría ser la solución para este problema.
 - La ausencia de uniformidad de criterios para formular y evaluar los proyectos. FONIE podría promover la homologación de criterios entre unidades formuladoras de los Gobiernos Locales y las Oficinas de Programación e Inversiones de las unidades sectoriales, aunque finalmente esa tarea debería ser abordada por el MEF a través del SNIP o por el ministerio correspondiente.
 - La dificultad en obtener licencias o certificaciones exigibles en los proyectos. La solución de esta situación requiere una intervención sistémica sectorial del ministerio que corresponda, por ejemplo mejorar el servicio certificación del

agua por parte del MVCS. Adicionalmente, esta situación debería resolverse con una adecuada formulación del proyecto desde su inicio.

- Ausencia de un proceso ejecutivo específico para los proyectos que se presentan a FONIE. La Ley de creación de FONIE establecía que debían proponerse agilización de procesos para los proyectos que se financien por FONIE, particularmente los procesos referidos al SNIP. Esta disposición ha quedado pendiente y FONIE debe promover su cumplimiento.

Las tres últimas causas están más alejadas de una intervención directa de FONIE, por lo que corresponderían acciones de coordinación con las entidades involucradas. Para este efecto se debe evaluar la posibilidad de reforzar la capacidad de coordinación de FONIE con las entidades involucradas.

5.3. Proceso de revisión de los proyectos por parte de FONIE.

En este proceso los problemas detectados es que esta revisión demora, 140 días en promedio aproximadamente y que a pesar de esta revisión, el proyecto puede seguir teniendo observaciones, como las que en un proceso posterior formula el MEF.

La demora se debe a que FONIE formula observaciones, generalmente referidas a que los proyectos intervienen sobre zonas que ya han sido intervenidas por otros proyectos, que los Gobiernos Locales tardan en subsanar. La subsanación de esta clase de observación puede significar la modificación del proyecto, lo que toma un tiempo en preparar. Además, la comunicación entre la unidad sectorial, que recibe las observaciones, es lenta, generando mayor plazo para la subsanación de observaciones.

En principio, las observaciones que se formulan en esta revisión no se producirían si en el proceso previo las unidades sectoriales efectuasen una revisión exhaustiva de los proyectos, sobre todo en lo que se refiere a duplicidad de intervención entre proyectos. Asimismo, se podría mejorar la capacidad de atender las observaciones por parte de los Gobiernos Locales mediante capacitaciones y reforzamientos institucionales –lo que es deseable- pero son medidas de mediano a largo plazo. Finalmente, como se dijo previamente, FONIE podría proveer las capacidades para la formulación de los proyectos, con lo que se debería evitar estas observaciones desde el origen.

Parte de la solución de los problemas relacionados a las observaciones a los proyectos que se proponen a FONIE también debería ser abordado por el SNIP, generando un mecanismo que permita verificar de manera rápida y certera la inexistencia de duplicidad de proyectos. Como

se mencionó, FONIE detecta duplicidad en los proyectos a los que las unidades sectoriales da conformidad. A su vez el MEF detecta duplicidad a los proyectos que el presenta FONIE. Estos son indicadores de que no existen criterios uniformes de búsqueda de duplicidad, así como tampoco una programación coordinada de intervenciones entre las diferentes instancias de gobierno. El objetivo deseable es que se cuente con un Banco de Proyectos en el SNIP que permita identificar con precisión ámbitos de intervención de los proyectos declarados viables. Probablemente ello implique la implementación de un sistema de información georreferenciado. Asimismo, las intervenciones sectoriales, que ahora están organizadas en Programas Presupuestales, deben mejorar sus procesos de programación de proyectos para que sean otro instrumento de control de duplicidades. Además, las instancias de gobierno que propongan proyectos, deben ser rigurosos en la programación presupuestal y en la ejecución de los proyectos, con la finalidad de asegurar que un proyecto declarado viable es un proyecto que se ejecutará, para no dar lugar a que –por falta de ejecución- surjan nuevas intervenciones para abastecer de servicios básicos al ámbito que cuenta con proyecto viable pero que no se ejecuta. En lo que se refiere a la demora por la lenta comunicación entre las unidades sectoriales y los Gobiernos Locales, sí corresponde a FONIE generar un mecanismo de comunicación que permita el traslado de información fluido entre los involucrados, incluso éste debería ser uno de sus principales aportes a la agilización de los procesos. Sería parte del diseño de mecanismos de coordinación que son necesarios para implementar políticas públicas. Cabe recordar en este punto a Tomei cuando señala que una de las condiciones que mejoró el funcionamiento de FOSIS en Chile, fue el incrementar su capacidad de coordinación con los gobiernos locales y con otras entidades involucradas en la realización de sus proyectos.

5.4. Proceso de transferencia de recursos del FONIE a las unidades ejecutoras.

En este proceso el problema encontrado es la demora en el proceso. Esta demora se debe en parte por la revisión que hace el MEF, a través de la DGIP de las principales características técnicas del proyecto, que pueden determinar observaciones por duplicidad nuevamente o por inconsistencias técnicas o de estimación de costos en el proyecto. En caso que los proyectos no sean observados desde el punto de vista técnico, la necesidad de emitir dos Decretos Supremos y la suscripción previa al segundo Decreto Supremo, de convenios entre el ministerio de la unidad sectorial correspondiente y el gobierno local, ocasiona nuevas demoras, todo lo cual configura el plazo de 58 días en promedio para que se concrete la transferencia.

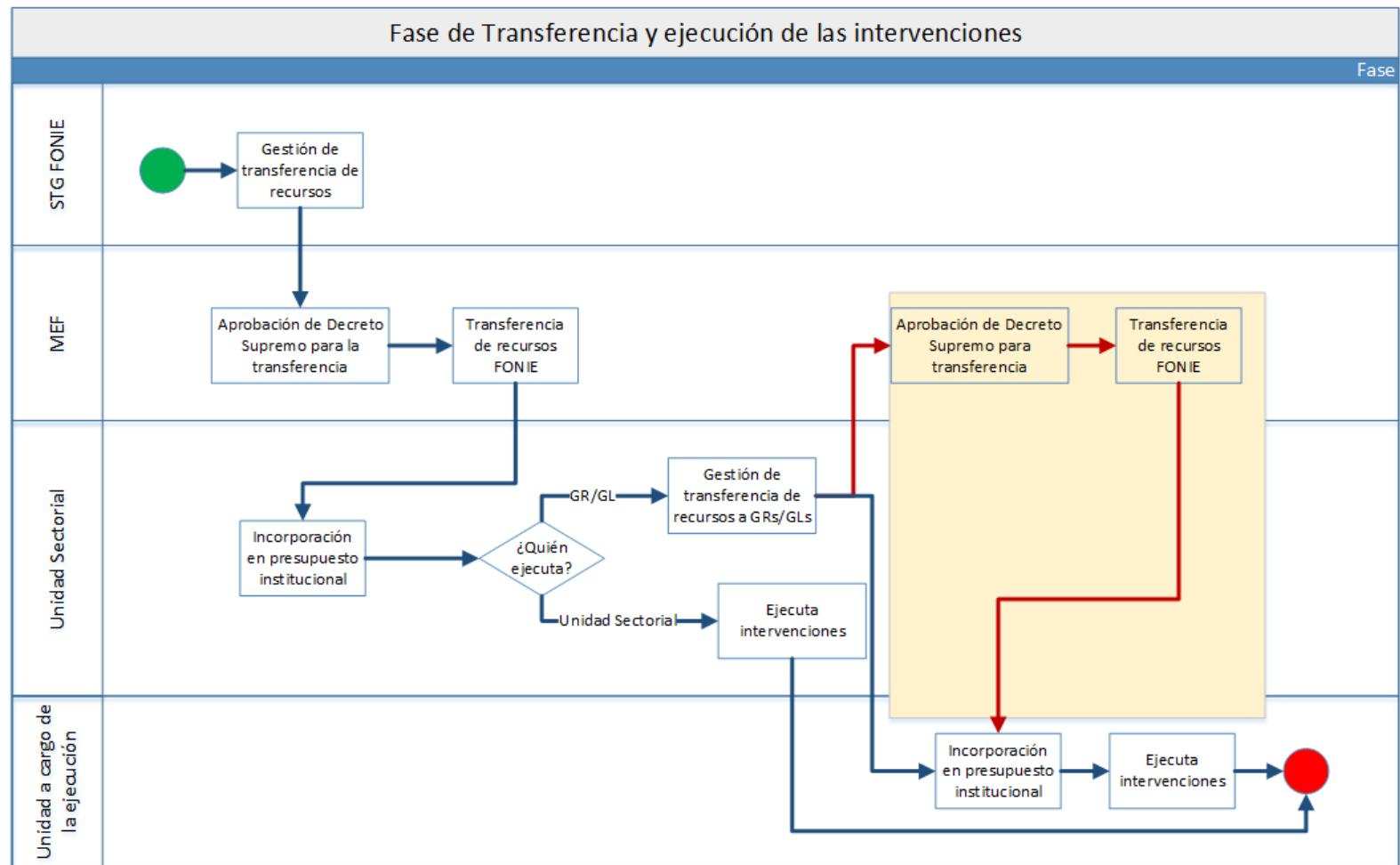
En lo que se refiere a las observaciones del MEF, una posibilidad de solución es asegurar que las revisiones previas sean exhaustivas, sea la revisión de la unidad sectorial o la revisión del FONIE.

Es de esperar asimismo que si formulación de los proyectos estuviese bajo el control del FONIE estas observaciones no se deberían generar.

En lo que se refiere a la emisión de los dos Decretos Supremos, corresponde a FONIE buscar, conjuntamente con los otros involucrados (MEF, ministerios y gobiernos locales) un mecanismo más ágil que reduzca el tiempo de este proceso. Una alternativa que podría volver a evaluarse es la de efectuar las transferencias con un solo Decreto Supremo. De esa manera se generaría ahorro de tiempo que haría que FONIE sea más atractivo en relación a otros fondos para proyectos de inversión pública.

El posible flujograma de una transferencia de recursos de FONIE mediante un solo decreto supremo se muestra en el siguiente gráfico. En dicho gráfico se observa en color crema el proceso que podría evitarse mediante la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales con un solo decreto supremo. El proceso que se evita es la dación de un segundo decreto supremo que implica tiempo (por ejemplo el Consejo de Ministros sólo se reúne una vez por semana, sin contar todos los procesos que se deben cumplir para que el proyecto de decreto supremo llegue a dicho Consejo). Las condiciones que se deben cumplir para la transferencia de recursos con un solo decreto supremo debe ser materia de un análisis legal considere todos los requerimientos legales que se deben establecer.

Ilustración 51 – Los resultados de los procesos de FONIE



5.5. Proceso de contratación de obra.

El problema detectado en este proceso es que la selección del contratista de obra no es la adecuada, lo que posteriormente se manifiesta en un deficiente desempeño del contratista (de acuerdo a manifestaciones de unidades ejecutoras y pobladores). Los Gobiernos locales han manifestado que la selección no adecuada de los contratistas se debe a que no cuentan con presupuesto para contratar adecuados contratistas o a que los costos del proyecto, estimados en función a estándares sectoriales, no consideran los verdaderos costos que se generan en sus ámbitos. Estas dos últimas causas no parecen razonables porque FONIE financia los costos del proyecto, es decir no se puede decir que no cuenten con recursos para la inversión. En lo que se refiere a los estándares de costos, las unidades sectoriales desarrollan proyectos de manera continua por todo el Perú, tiene acceso a bases de datos de costos e incluso cuentan con unidades dedicadas a la actualización de costos, por lo que sería poco probable que la razón del inadecuado proceso de selección se deba a que el presupuesto del proyecto ha sido estimado en función a estándares de costos bajos.

La causa que con más probabilidad esté detrás de este problema es la capacidad limitada de los Gobiernos Locales para ejecutar proyectos. En este caso se trata de preparar bases de concursos, aclarar consultas, tomar decisiones respecto a la idoneidad de las propuestas, entre otras capacidades especializadas, con las que posiblemente los Gobiernos Locales no cuente, así como no cuentan con capacidades adecuadas para formular y evaluar proyectos. Las acciones de coordinación podrían ser de ayuda si existiera una entidad especializada en brindar capacidades o asistencia técnica a los Gobiernos Locales en procesos de contratación de obra. Esta opción no es factible porque no existe una entidad con las características para cumplir esa función; los mismos sectores no desarrollan esa actividad. La coordinación con los Gobiernos Locales por otro lado, no tiene sentido si aquellos no cuentan con capacidad para contribuir a mejorar este proceso.

En este caso la solución sería nuevamente proveerles de esta capacidad. El caso de FONADE de Colombia muestra que una forma de resolver este aspecto, de efectos determinantes en el resultado del proyecto, es que este proceso sea desarrollado por el mismo fondo o bajo responsabilidad del mismo.

5.6. Proceso de ejecución de obra de los proyectos.

En este proceso el problema detectado es que el proyecto se ejecuta con evidencias de incumplimiento de metas, con incremento de costos o plazos y en ocasiones, con litigios entre

la unidad ejecutora y el contratista de obra. Además, la población manifiesta descontento con el proyecto. Se puede decir que esta situación deviene de la acumulación de varias causas.

- Deficiente expediente técnico.
- Inadecuada selección del contratista de obra.
- Limitada capacidad del Gobierno Local para la administración del contrato de obra. Esta causa se agrava cuando se genera rotación de personal debido al cambio de administración en la gestión del Gobierno Local y cuando la nueva administración no recibe información sobre la situación del proyecto por parte de la administración saliente.
- Insuficiente seguimiento de la ejecución del proyecto por parte de las unidades sectoriales, que permita proponer medidas correctivas.
- Ausencia de planes de contingencia para afrontar situaciones no previstas en la ejecución del proyecto.

La mayoría de estas causas están asociadas a la capacidad del Gobierno Local, excepto lo que se refiere al seguimiento de la ejecución del proyecto que debe ser efectuada por las unidades sectoriales. Como se ha mencionado antes, el mejoramiento de las capacidades de los Gobiernos Locales es una tarea que puede tener un horizonte por lo menos de mediano plazo, mientras tanto, estas capacidades deberían ser proporcionadas por otra entidad. Como se ha mencionado también, los ejemplos de otros fondos, particularmente FONADE, demuestran que la asunción de la responsabilidad de la ejecución del proyecto o por lo menos el acompañamiento cercano al Gobierno Local, es una opción que ha resultado exitosa.

En lo que se refiere al seguimiento de la ejecución de los proyectos, además de no conocerse adecuadamente las acciones que desarrollan los Gobiernos locales durante la ejecución de los proyectos, cuando se descubren indicios de irregularidades en la ejecución, los procedimientos existentes no demuestran su efectividad para enmendar la situación. De acuerdo la normatividad del FONIE, los sectores son los encargados de hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos financiados por FONIE; sin embargo, los sectores no realizan esta tarea como se habría esperado, pues los resultados de la ejecución de los proyectos en su mayoría difieren mucho de la implementación planificada. En estas circunstancias es muy difícil que FONIE pueda realizar un monitoreo adecuado de la cartera de proyectos que financia. Una alternativa para mejorar el seguimiento puede ser efectuar coordinaciones y generar incentivos para que las unidades sectoriales mejoren su desempeño en esta tarea. Otra opción es que el propio FONIE asuma el seguimiento de la ejecución de los proyectos, sin menoscabo de las capacitaciones que se deban dar a los Gobiernos Locales para que cumplan con el registro de información en

INFOBRAS, si la opción fuese por continuar con el esquema de ejecución por parte de los Gobiernos Locales.

Un aspecto muy importante a tener en cuenta y que es señalado por Pareja es la necesidad de reforzar la implementación de los proyectos con planes de contingencia. El mismo Pareja también hace mención de la importancia de tener un buen sistema de comunicación con la población para que pueda asimilar la capacitación en el uso de los servicios y además los alcances del proyecto. Estos puntos de la implementación del proyecto, así como el mejoramiento de la capacitación a la población, deben ser incorporados en el diseño de los proyectos, de acuerdo a las normas vigentes del SNIP. Su cumplimiento es parte del mejoramiento de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos.

También resulta una opción para mejorar la ejecución de los proyectos financiados por FONIE la participación del sector privado, mediante asociaciones público privadas, iniciativas privadas y obras por impuestos. Esta posibilidad existe en el ordenamiento vigente de FONIE y permitiría aprovechar las eficiencias que podría aportar el sector privado. Lo que cabe preguntarse es por qué no se ha difundido esta modalidad de ejecución en FONIE. Las dificultades que habría que superar posiblemente estén relacionadas con:

- Aspectos técnicos: la escala de las intervenciones tendría que ser lo suficientemente atractiva para que el sector privado competitivo tenga incentivos a intervenir. Posiblemente esto obligaría a reflexionar sobre la atomización de proyectos que ocurre en el Perú.
- Aspectos institucionales: los Gobiernos Locales deben manifestar un comportamiento muy institucional y previsible para que el sector privado tengan incentivos a intervenir en áreas que no conoce y en las que no tiene ningún interés específico (como es el caso de una minera y su área de influencia).
- Aspectos procedimentales: procesos como la formulación y evaluación de proyectos que prevé el SNIP siempre van a ser necesarios y las normas existentes son en su mayor parte similares a las que se aplican en otros países. Corresponde al SNIP analizar las razones por las que las normas no se cumplen y proponer las correcciones que correspondan.

En el siguiente cuadro se resumen las alternativas recomendables para mejorar los resultados de los procesos que se desarrollan en los proyectos financiados por FONIE.

Cuadro 22 - Requerimientos de Financiamiento al FONIE de los Gobiernos locales seleccionados – Por Unidad Sectorial

Proceso	Problemas identificados	Recomendaciones que puede implementar FONIE	Recomendaciones que debe promover FONIE
Canalización de PIPs a FONIE	• No existe simultaneidad de intervenciones. • Los proyectos son atomizados. • Los PIPs formulados son de baja calidad. • Los expedientes técnicos formulados son de baja calidad. • Los GLs no cumplen con todas las formalidades exigidas en los PIPs.	• Proveer asistencia técnica a los Gobiernos Locales en la formulación de carteras de PIPs multisectoriales. • Proveer la capacidad para la adecuada formulación y evaluación de los PIPs. Hacer incidencia en la capacitación y comunicación a la población y en la elaboración de planes de contingencia. • Proveer la capacidad para la adecuada elaboración de los expedientes técnicos. • Difundir los objetivos de FONIE, las oportunidades que ofrece y sus procedimientos. • Generar mecanismos para la participación efectiva de la población en la propuesta de proyectos.	• Promover el enfoque territorial, multisectorial e intertemporal en la planificación del desarrollo de los GLs.
US revisa PIPs de GLs.	• FONIE recibe PIPs que tienen observaciones materiales. • Demora en la revisión por parte de las US. • Desbalance en la distribución de los PIPs entre los sectores.	• Programación y priorización de proyectos a ser presentados a FONIE. • Implementación de un proceso de revisión de los proyectos, por parte de las unidades sectoriales, que sea más fluido.	• Homologación de criterios de evaluación de los PIPs. • Incremento de los servicios de certificación para requerimientos a los PIPs. • Coordinación con las US para que incrementen su capacidad de revisión de los proyectos a presentarse a FONIE. • Mejorar mecanismos para detectar duplicidad en los PIPs.

FONIE revisa PIPs presentados por US.	• Demora en la aprobación. • MEF recibe PIPs que tienen observaciones.	• Si la formulación de PIPs y la revisión de las US es adecuada, este proceso mejorará automáticamente. • Implementar mecanismos de comunicación entre FONIE, US y GLs.	
Transferencia de recursos de FONIE a UE.	• Demora en el proceso.	• Proponer cambios normativos que permitan la transferencia mediante un solo Decreto Supremo.	• Proponer mecanismos para la mayor celeridad en la suscripción de convenios entre ministerios y GLs (mientras no se implemente mecanismo para la emisión de un solo Decreto Supremo).
Contratación de obra	• Inadecuada selección de contratista.	• Proveer la capacidad para la adecuada contratación de la obra.	
Implementación del proyecto	• Proyectos no se ejecutan adecuadamente. • Inadecuado uso de las instalaciones brindadas. • Inadecuada operación y mantenimiento. • Población no satisfecha con el PIP	• El mejoramiento de la calidad del expediente técnico y la selección del contratista contribuirá a mejorar este proceso. • Proveer capacidad de administrar el contrato de obra. • Mejorar el seguimiento a la ejecución del PIP.	• Promover la adecuada transferencia de gestión del GL de la administración saliente a la administración entrante.

6. Recomendaciones.

Las conclusiones propuestas permiten sugerir recomendaciones al funcionamiento del FONIE. Algunas de estas conclusiones pueden ser llevadas a la práctica de manera más rápida, mientras que otras están relacionadas con la solución de problemas estructurales que trascienden al actual diseño de FONIE. Estas recomendaciones de carácter estructural se proponen porque FONIE es un esfuerzo relevante para los gobiernos locales y que puede constituirse en un mecanismo no sólo para superar las dificultades estructurales, sino también para la transferencia de capacidades a los gobiernos locales.

- ❖ FONIE debe intensificar la difusión de sus objetivos y procesos entre los Gobiernos locales y también a nivel de la población beneficiaria.
- ❖ FONIE debe revisar sus procesos y desarrollar propuestas para que sea más ágil. Particular atención merece el proceso de transferencia de recursos del FONIE hacia los Gobiernos Locales.
- ❖ FONIE debe mejorar su sistema de seguimiento, realizando de ser necesario esfuerzos explícitos propios, para tener certeza del cumplimiento de las metas de los proyectos que financia.
- ❖ Promover que el SNIP mejore sus herramientas, tales como la verificación de duplicidad en las intervenciones de los proyectos, homologación de criterios de evaluación y ampliación de servicios necesarios para el cumplimiento de requerimientos por la normatividad sectorial de los proyectos.
- ❖ En el ordenamiento actual del FONIE, se debe lograr que las unidades sectoriales asuman con mayor seriedad su compromiso de verificar la calidad de los proyectos y hacer seguimiento a su ejecución.
- ❖ Es muy importante que se evalúe la posibilidad de dotar a FONIE de las capacidades para asumir funciones adicionales que mejoren las posibilidades de que los proyectos que financia alcancen sus objetivos, estas funciones podrían ser:
 - Proveer capacidades a los gobiernos locales para que puedan proponer carteras de proyectos con enfoque territorial, multisectorial y con visión intertemporal.

- Proveer capacidades y/o acompañamiento directo a los Gobiernos locales durante todo el ciclo de proyectos: formulación, evaluación y ejecución, para asegurar la calidad de los proyectos.
- Liderar y hacer efectivos los mecanismos de participación de la población beneficiaria, sentando bases para una institucionalidad social para futuros proyectos.

Cuadro 23 – Matriz de Recomendaciones

Objetivos / Temas del estudio	Problema Identificado	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
Conocimiento del FONIE por parte de los GLs.	Los GLs no aprovechan financiamiento de FONIE: preinversión, expedientes técnicos y proyectos adicionales a saneamiento.	Hace falta difundir las oportunidades que ofrece FONIE y los procesos para alcanzarlas.	Intensificar la difusión de los objetivos de FONIE y de sus procesos.	FONIE.
Proceso de transferencia de recursos de FONIE a unidades ejecutoras.	El tiempo que toma la transferencia de recursos del FONIE a los GLs puede ser acortado.	La transferencia de recursos de FONIE podría realizarse mediante un solo decreto supremo en lugar de dos.	Evaluar la posibilidad de implementar un proceso que permita transferir los recursos de FONIE a los GLs mediante un solo decreto supremo.	FONIE.
Seguimiento de la ejecución de los proyectos.	El seguimiento a la ejecución de los proyectos no asegura la posibilidad de acciones correctivas.	US indican tener limitaciones de recursos para el seguimiento a la ejecución de los proyectos.	Mejorar el seguimiento de la ejecución de los proyectos, de manera independiente a las US.	FONIE.
Conformidad de las US a los proyectos que presentan los GLs.	Observaciones que las US suelen formular a los proyectos de los GLs.	Las observaciones se originan en la falta de homologación de criterios entre las US y los GLs y en la poca oferta de servicios de certificación y de autorizaciones para los proyectos.	Promover en el SNIP la homologación de criterios entre US y GLs para la formulación de proyectos y mejorar la oferta de servicios de certificación y autorizaciones para los proyectos.	FONIE, DGIP del MEF, US (Unidades Sectoriales).
Revisión del FONIE a los proyectos que presentan las US.	FONIE y el MEF observan los proyectos presentados por las US debido a duplicidad de intervenciones.	Las facilidades para la detección de duplicidad de intervenciones son insuficientes.	Promover el desarrollo de un sistema más eficaz para la detección de duplicidades y el cumplimiento de la programación de inversiones.	FONIE, DGIP del MEF, US, GRs, GLs.

Desempeño de las US en el cumplimiento de sus funciones en los procesos de FONIE.	Los proyectos que tiene conformidad de las US son observados por FONIE o el MEF. Los proyectos no tienen acciones correctivas de las US en su ejecución.	Las US deben mejorar su desempeño al dar conformidad a los proyectos y en el seguimiento de su ejecución.	Coordinar con las US medidas para mejorar su desempeño en la revisión y seguimiento de ejecución de los proyectos que presentan los GLs.	FONIE, US.
Participación de la población en la canalización de los proyectos a FONIE.	Población manifiesta participación insatisfactoria en la identificación, diseño y ejecución de los proyectos.	Los procesos formales existentes – plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo, etc.- no asegura recoger la opinión de la población.	Evaluar la posibilidad de que FONIE Implemente mecanismos que generen la participación de la población en la identificación, diseño y ejecución de los proyectos.	FONIE.
Formulación de proyectos de los sectores involucrados con enfoque territorial.	No se han recibido proyectos simultáneos en los sectores que promueve FONIE y no se observa enfoque territorial.	Los GLs evidencian capacidades limitadas para proponer carteras de proyectos multisectoriales con enfoque territorial.	FONIE debe evaluar la posibilidad de proveer a los GLs la capacidad de proponer proyectos multisectoriales con enfoque territorial.	FONIE.
Formulación, evaluación y ejecución de los proyectos presentados a FONIE.	Se encuentra evidencia de deficiencias en la formulación, evaluación y ejecución de proyectos financiados por FONIE.	Los GLs evidencian capacidades limitadas para formular, evaluar y ejecutar proyectos.	FONIE debe evaluar la posibilidad de proveer a los GLs la capacidad de formular, evaluar y ejecutar proyectos.	FONIE.

Bibliografía

- Adolfo Cazorla, Ignacio De los Ríos y Miguel Salvo. (2013). Working With People (WWP) in Rural Development Projects: a proposal from social learning. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 131-157.
- Banco Mundial. (2010). Balance de la Inversión Pública: avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población.
- Boorsma, P. (1997.). *La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 8.
- Chona, Gilberto. (2015). *10 Recomendaciones para la innovación en los Sistemas de Inversión Pública en América Latina y el Caribe*. BID.
- Eddy Hilario Pareja Anco. (2011). Análisis de los Proyectos de Inversión Pública en el Programa "Mi Barrio". Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Lima, Perú.
- Edgar Ortégón. (2008). *Guía sobre Diseño y Gestión de la Política Pública*. Bogotá, Colombia: Universidad de Alcalá.
- Edgar Ortégón. (2015). *Políticas Públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Lima: Univesidad Continental.
- Fabián Repetto. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas o políticas sociales. Notas teóricas y experiencias prácticas en América Latina*.
- Guerra García, Gustavo. (2014). Innovación en Sistemas de Inversión Pública: los casos de Perú y Corea y los.
- Halliburton, Eduardo. (2006). *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública y el Proyecto de Modernización del Estado BIRF 44-23 AR.
- Isabel García Sánchez. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Isabel Licha y Carlos Molina. (2006). *Coordinación de la Política Social. Criterios para avanzar*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- José M. Sumpsi Viñas. (2006). Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N° 209, 41-71.
- M. Olaya Grau Rengifo. (2009). *La influencia de la participación ciudadana en las Políticas Públicas: El caso de la política habitacional chilena*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Manuela Tomei. (1996). *Fondos de Inversión Social: El caso de Chile*. Ginebra: OIT. Departamento de Políticas de Desarrollo.
- Norbert Lechner. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*. N° 61., 7-17.
- Onrubia Fernández, Jorge. (2005). Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales. *Ekonomiaz* N° 60, 38-57.
- Vergés, Joaquim. (2000). *Control e incentivos en la gestión empresarial*. Barcelona: UAB.
- Villoria, Manuel. (2004). Democracia y Participación. En L. Delgado, A. Iglesias, & M. (. Villoria, *"La participación ciudadana en grandes ciudades"*. Madrid: Editorial Dikynson S.L.
- Von Hesse, Milton. (2012). *Lineamientos para una estrategia de desarrollo e inclusión social territorial a partir de la inversión pública*. Lima.