



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social

## Aspectos de mejora para la implementación de proyectos financiados por el Fondo para la Inclusión económica en Zonas Rurales (FONIE)<sup>1</sup>

DOCUMENTO  
DE POLÍTICA



### Resumen

De acuerdo a los resultados de la “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de Proyectos de Inversión Pública financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales”, encargado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se identificó la importancia de agilizar los procesos de FONIE, así como intensificar la difusión de los objetivos y procesos del Fondo entre los Gobiernos Locales y la población beneficiaria. Asimismo, se determinó la necesidad de proveer a los Gobiernos Locales de capacidades y acompañamiento técnico para la elaboración de proyectos con enfoque territorial, multisectorial y con visión intertemporal.

### Recomendaciones

- Elaborar y desplegar una estrategia de capacitación orientada al fortalecimiento de los Gobiernos Locales en relación a los ciclos de proyectos de inversión pública. La implementación de esta estrategia implicaría el rediseño de los procesos del FONIE, lo cual redundaría en mejoras en la ejecución de los proyectos y la construcción de una estrategia adecuada de supervisión y seguimiento.
- Establecer mecanismos para fortalecer las relaciones con los sectores, a fin de mejorar el desempeño de las unidades sectoriales encargadas del proceso de revisión y emisión de conformidad a los proyectos que presentan los Gobiernos Locales.

<sup>1</sup>Documento elaborado en base a la “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de Proyectos de Inversión Pública Financiados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales” realizado por Fernando Valenzuela Sumarriva y Victor Torres Aspíllaga, por encargo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS, con el financiamiento del Banco Mundial.



## Introducción

El Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) fue creado mediante el Artículo 23° de la Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, con la finalidad de financiar la elaboración de estudios de pre inversión, ejecución y/o mantenimiento de proyectos de inversión pública, presentados por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, el MIDIS o las personas jurídicas privadas, para la ejecución de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales y de herradura, de forma preferentemente simultánea, con el objeto de generar un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales.

En el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" del MIDIS, se identifica al FONIE como un actor relevante en el proceso para ampliar la estructura de oportunidades económicas para las familias en territorios de alta pobreza y, de esa manera, incrementar el ingreso autónomo de los hogares bajo un enfoque de desarrollo rural territorial.

De acuerdo a su finalidad, este fondo ha financiado las tres fases del ciclo del proyecto: i) pre- inversión, ii) inversión, y iii) post inversión (solo mantenimiento). Asimismo, financia la supervisión de estas tres fases.

FONIE interviene en 663 distritos focalizados a nivel nacional, seleccionados de acuerdo a los siguientes criterios:

- Quintiles I y II de pobreza y además que cuenten con más del 50% de los hogares en proceso de desarrollo e inclusión social.
- Zonas del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).
- Zona del Alto Huallaga.
- Zonas de frontera del país.
- Distritos en los que se encuentren los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana, según lo indicado en RM 204-2015-MC.
- Distritos que se encuentran en la zona de influencia de los 663 focalizados que requieren ser intervenidos a fin de optimizar la provisión de los servicios.

Entre los años 2013 y 2016, FONIE realizó 1,745 intervenciones en 552 distritos: 14 proyectos de electrificación, 557 en agua y saneamiento, 21 de telecomunicaciones y 1,153 proyectos de caminos vecinales, contando con un presupuesto de 1,480 millones de soles.

De acuerdo al total del monto transferido, la cartera de proyectos de FONIE está formada en su mayor parte por proyectos de agua y saneamiento (77.95%), seguidos de proyectos de telecomunicaciones (10.87%), caminos vecinales (7.72%) y electrificación (3.45%).

El objetivo de la evaluación fue 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 FONIE en el periodo 2013 a 2015, e identificar las recomendaciones orientadas a mejorar la gestión operativa del FONIE.

## Metodología

La metodología de la evaluación de procesos de FONIE fue cualitativa e incluyó las siguientes actividades:

- Revisión de literatura conceptual y de experiencias de sistemas de inversión pública.
- Revisión de documentación y bases de datos de FONIE.
- Revisión de bases de datos de datos de proyectos de inversión pública: Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), plataforma de INFOBRAS y plataforma del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).
- Revisión de los expedientes de los procesos de requerimiento de recursos (elaborados por los gobiernos locales y regionales) dirigidos a FONIE.
- Aplicación de 29 encuestas dirigidas a los responsables de unidades ejecutoras (Alcalde Distrital o Gerente General).
- Entrevistas en profundidad con los actores involucrados en los procesos de FONIE. Se realizaron 154 entrevistas en total. Los actores entrevistados fueron:
  - ✓ Responsables de Unidades Ejecutoras.
  - ✓ Responsables de Unidades Formuladoras.
  - ✓ Funcionarios de Pro Vías Descentralizado de Ayacucho.
  - ✓ Funcionarios de FITEL de Apurímac y Huancavelica.
  - ✓ Funcionarios del Gobierno Regional San Martín.
  - ✓ Responsables de Oficinas de Programación de Inversiones.
  - ✓ Especialista Sectorial de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF.
  - ✓ Coordinador de FONIE.
  - ✓ Encargado del planeamiento y seguimiento de los proyectos del FONIE.
  - ✓ Contratistas a cargo de ejecutar proyectos de inversión.
  - ✓ Representantes de la comunidad.
  - ✓ Funcionarios del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), Dirección General de Electrificación Rural (DGER), Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y MIDIS.

## Resultados

- El proceso de gestión, canalización y priorización de las demandas de inversión presenta deficiencias relacionadas a la calidad de la cartera de proyectos formulados por los Gobiernos Locales, así como cuellos de botellas derivados de la demora de transferencia de recursos por parte de FONIE.

La preparación de la cartera de proyectos de los Gobiernos Locales (a cargo de las unidades formuladoras), sigue el mecanismo legal del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, estando conformada en su mayor parte por proyectos de menos de tres millones de soles, lo que sugiere que no se sigue una lógica estratégica de desarrollo territorial.



Los Gobiernos Locales, solo cuentan con conocimientos básicos de FONIE y sus procesos, por lo cual no acceden a recursos que les permitan financiar sus proyectos en la fase de pre-inversión, asumiendo estos costos con fondos propios.

Los estudios de pre-inversión presentados a FONIE suelen ser observados por las unidades sectoriales en razón a deficiencias como no acreditar disponibilidad de agua, derechos de usos de terrenos, estudios básicos adecuados, entre otros. La subsanación de estas observaciones extiende el tiempo para el proceso de evaluación de los expedientes a 140 días.

Asimismo, una vez aprobado el expediente, se procede a transferir los recursos a las unidades ejecutoras de los Gobiernos Locales, lo que demora un tiempo estimado de 58 días (debido principalmente a la necesidad de emitir dos Decretos Supremos para la liberación de los recursos). Cabe indicar que las unidades sectoriales no han establecido un proceso específico de evaluación para los proyectos presentados por los Gobiernos Locales para el financiamiento con recursos de FONIE. Cada unidad sectorial maneja su propio proceso de revisión.

- El proceso de implementación de los proyectos de inversión pública financiados por FONIE presenta deficiencias derivadas de los errores en los estudios de pre inversión y también debido a las limitadas capacidades de los Gobiernos Locales para ejecutar correctamente los procesos de selección de contratistas.

Los Gobiernos Locales reconocen que los estudios de pre inversión presentan datos que no corresponden con la realidad de la zona en la cual se va a intervenir. Por ejemplo, número de viviendas, disponibilidad de agua, características topográficas, geológicas, diseño técnico, costos, entre otros. Estos errores generan problemas en la fase de ejecución del proyecto.

Los Gobiernos Locales cuentan con limitadas capacidades para llevar a cabo adecuados procesos de selección, lo cual repercute en la adjudicación a contratistas poco calificados para el cumplimiento de las metas, plazos y modificación de los costos. Todo lo anterior, sumado a la calidad del expediente técnico y a la limitada capacidad de la unidad ejecutora del Gobierno Local para administrar el contrato, coloca en riesgo la liquidación y recepción de la obra.

Asimismo, se carece de un adecuado sistema de seguimiento a la ejecución de los proyectos, lo cual impide la posibilidad de realizar acciones correctivas en la ejecución de las obras.

Los factores internos de las unidades ejecutoras que influyen en el proceso de planificación, programación y ejecución adecuada de los proyectos se relacionan, fundamentalmente, a la disponibilidad de recursos humanos y monetarios de los Gobiernos Locales.

- Las unidades formuladoras de los Gobiernos Locales no cuentan con las capacidades necesarias para formular adecuadamente los estudios de pre inversión o realizar una rigurosa evaluación de los proyectos. Esto se debe a la escasa disponibilidad de recursos humanos, alta rotación del personal y al insuficiente presupuesto asignado a la

formulación de los proyectos y a la preparación de expedientes técnicos. Asimismo, la mayor parte de las autoridades locales que fueron encuestadas, manifestaron que, dada la escasez de recursos humanos señalada, evidenciada en un solo profesional encargado de la formulación de proyectos (siendo lo óptimo un equipo multidisciplinario), se terceriza la formulación de los proyectos, lo que genera la contratación de consultores poco experimentados y de bajo desempeño, en desmedro de la calidad de los proyectos.

Los Gobiernos Locales no cuentan con los recursos suficientes para la correcta implementación de las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) encargadas de la evaluación de los proyectos. En el 80% de los casos revisados, la OPI del Gobierno Local cuenta con un solo funcionario, en otros casos se recurre a la contratación de terceros para la evaluación de los proyectos.

Un punto a resaltar es la participación activa de la población en los proyectos. Los alcaldes manifiestan que la participación de la comunidad se ve reflejada desde la propuesta del proyecto y continúa con la etapa del diseño del proyecto (en el marco de los mecanismos del Presupuesto Participativo).

Asimismo, se mantiene a la población informada respecto a los avances del proyecto a través de audiencias públicas e informes que son ofrecidos por la municipalidad, como por el ingeniero residente de obra. La población participa proporcionando mano de obra no calificada y considera que tiene derecho a cubrir los puestos de trabajo generados en la fase de ejecución de la obra por tratarse de una intervención que se desarrolla en su ámbito territorial.

En la muestra del estudio existen casos de proyectos exitosos en lo referente a su ejecución, como los siguientes:

- ✓ Instalación del sistema de agua potable y letrinas en la comunidad de Laupay, distrito de Santillana, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho:  
El proyecto alcanzó el 100% de sus metas y los casos de disconformidad con respecto a su ejecución son mínimos. Según lo declarado por los funcionarios del Gobierno Local y de la empresa contratista, la calidad del expediente técnico fue deficiente, pese a lo cual se cumplieron con las metas programadas.  
Se contó con una adecuada estructuración de los proyectos que conforman el programa, de tal manera que no se ejecutaron individualmente, sino que se prepararon dos paquetes de proyectos, lo que permitió generar contratos por montos interesantes para contratistas más organizados y confiables. Además, la empresa contratista tuvo la iniciativa de contratar a un especialista para mejorar las relaciones con la comunidad. Complementariamente, realizaron las comunicaciones con la comunidad en el leguaje materno de esta última.



- ✓ Instalación del servicio de agua potable y deposiciones sanitarias en el sector Florida, distrito de San Pedro de Putina Puncu, provincia de Sandia, departamento de Puno.

Este proyecto merece mencionarse como un caso de éxito por la concreción de las obras del proyecto. Un factor que influyó en el éxito fue la participación de la población en todo el ciclo del proyecto, desde la priorización, hasta la formulación y ejecución. Este factor fue determinante, pues el proyecto se concretó a pesar de la baja ejecución presupuestal del Gobierno Local. La población se organizó para proponer y hacer ejecutar el proyecto de su comunidad, demostrando 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.

## 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, y las unidades sectoriales tampoco han logrado asegurar la calidad de los proyectos.
- Del análisis de la conformación de los proyectos de inversión pública que han sido financiados por FONIE no se evidencian 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 unidades sectoriales no han logrado revisar y dar conformidad a los proyectos de los Gobiernos Locales que permitan contar con una cartera de estudios (expedientes 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 acortarse si se implementara un procedimiento que elimine la necesidad de emitir dos Decretos Supremos para liberar los recursos.
- La deficiente calidad de los expedientes técnicos de los proyectos (que en muchos casos no indican 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, determina que los proyectos se ejecuten con irregularidades en plazos y costos y con 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, dificultan el uso de alertas oportunas para realizar acciones correctivas destinadas a 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 (enumerando entre los principales defectos: malos olores, aniegos, formación de lagunas de aguas negras, etc.).
- En este escenario, 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 trata de casos singulares que logran superar un sistema que estructuralmente tiene debilidades.
- El mejoramiento de la situación descrita requiere del 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 la cual no existe una tradición de coordinación intersectorial.

## Recomendaciones

- 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.
- Lograr, dentro del ordenamiento actual del FONIE, que las unidades sectoriales asuman con mayor seriedad su compromiso de verificar la calidad de los proyectos y hacer seguimiento a su ejecución.
- Evaluar 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 propongan 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 las bases para una institucionalidad social a ser utilizada en futuros proyectos.