



PERÚ

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social



## INFORME DE EVALUACIÓN

---



Evaluación de diseño, procesos y resultados del Fondo  
para la Inclusión Económica en zonas rurales (FONIE)

---

# INFORME DE EVALUACIÓN

---

**Título**

Evaluación de diseño, procesos y resultados del Fondo para la Inclusión Económica en zonas rurales (FONIE)

**Elaboración:**

Apoyo Consultoría

**Año de elaboración:**

2018

**Eje de política:**

Nutrición infantil, Desarrollo infantil temprano, Niñez y adolescencia, Inclusión Económica, Protección del Adulto Mayor

**Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:**

Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)

**Resumen ejecutivo:**

Este documento sintetiza los resultados de la Evaluación de diseño, procesos y resultados del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), cuyo objetivo fue evaluar si el diseño del FONIE era adecuado para obtener los resultados de cierre de brechas de infraestructura mediante la implementación de proyectos simultáneos o en combo en los distritos rurales más pobres del país. Además, se analiza la implementación de los procesos o fases del fondo y da cuenta de los resultados obtenidos. Se encontró que el FONIE no contempló una teoría de cambio, cadena de valor o de resultados, ni un modelo lógico, como instrumentos para operacionalizar su objetivo, y para evaluar sus acciones, resultados e impactos, por lo que se construyó una matriz de marco lógico, a partir de los lineamientos y del MOP del FONIE. El análisis de procesos reveló la falta de un plan de acción del Fondo, y de promoción de "combos" entre las autoridades locales, así como dificultades para la presentación de expedientes, como para la supervisión de los proyectos, así como la falta de reporte de información de los mismos. El análisis de resultados muestra que no se logró implementar más de dos proyectos de manera simultánea en la mayor parte de distritos atendidos.

**Supervisión:**

Chaska Velarde, Elmer Guerrero. Con la revisión y aportes del Fondo para la Inclusión Económica en zonas rurales (FONIE).

**Reservados algunos derechos:**

Este documento ha sido elaborado por los consultores bajo la supervisión del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. 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 (2018). "Evaluación de diseño, procesos y resultados del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)". Informe de evaluación. Elaborado por Apoyo Consultoría, Lima, Perú.

## **PRODUCTO 4†: INFORME FINAL**

# **“SERVICIO DE CONSULTORÍA DE EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS Y RESULTADOS DEL FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)”**

### **EMPRESA CONSULTORA:**

APOYO CONSULTORÍA

### **EQUIPO CONSULTOR:**

GEOFFREY CANNOCK TORERO (**COORDINADOR**)

RAÚL ANDRADE CIUDAD (**ESPECIALISTA SENIOR CUALITATIVO**)

CARLOS CÓRDOVA YUPANQUI (**ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN**)

MARÍA FERNANDA DELGADO (**ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN**)

**Lima, 22 de enero de 2019**

† La Dirección General de Seguimiento y Evaluación contrata las evaluaciones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

## Índice

1.	Resumen ejecutivo .....	6
2.	Introducción .....	12
3.	Objetivos del estudio .....	13
4.	Descripción del FONIE .....	14
5.	Marco conceptual de la evaluación .....	26
5.1	Contexto de la población objetivo del FONIE .....	26
5.2	Consideraciones sobre la brecha de servicios públicos en el ámbito rural	27
5.3	Fondo social como mecanismo de intervención .....	28
5.4	Inversión en infraestructura con enfoque territorial .....	29
5.5	Desarrollo de la teoría de cambio de la intervención .....	29
6.	Metodología del estudio, técnicas utilizadas y fuentes de datos recopilados .....	37
6.1	Conceptos generales .....	37
6.2	Enfoque metodológico aplicado al FONIE .....	43
6.3	Técnicas para el análisis de hallazgos .....	46
7.	Resultados.....	50
7.1	Evaluación de diseño .....	50
7.2	Evaluación de procesos .....	65
7.2.1	Descripción de procesos por normativa (MOP) .....	65
7.2.2	Balance de procesos por normativa, y análisis de cuellos de botella y oportunidades de mejora.....	76
7.2.3	Descripción de procesos implementados en la práctica .....	78
7.3	Evaluación de resultados .....	104
7.3.1	Caracterización de los proyectos de infraestructura financiados por el FONIE	104
7.3.2	Análisis de cobertura del FONIE .....	110
8.	Conclusiones y recomendaciones .....	117
9.	Bibliografía y referencias .....	136
10.	Anexos .....	139
10.1	Lista de documentos revisados y analizados .....	139
10.2	Instrumentos cualitativos utilizados para el recojo de información.....	141
10.3	Listado de personas entrevistadas en cada departamento por técnica aplicada	161
10.4	Libro de códigos.....	166
10.5	Procesamiento y análisis de entrevistas y categorías señaladas en el libro de códigos (formato digital) .....	168

10.6	Transcripción de entrevistas realizadas en Lima (formato digital).....	168
10.7	Audios (formato digital) .....	168
10.8	Fotografías (formato digital) .....	168
10.9	Presentación detallada en formato Power Point (formato digital) .....	168

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Composición de las unidades a cargo de las intervenciones del FONIE .....	21
Cuadro 2.	Procesos de nivel 0 y procesos de nivel 1 del FONIE .....	23
Cuadro 3.	Efectos económicos y sociales de la inversión en infraestructura por sectores .....	32
Cuadro 4.	Proyectos seleccionados para el estudio .....	49
Cuadro 5.	Matriz de Marco Lógico reconstruido a partir de documentación normativa del FONIE .....	57
Cuadro 6.	Matriz de Marco Lógico del FONIE propuesta .....	62
Cuadro 7.	Organismos de articulación del FONIE .....	66
Cuadro 8.	Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI) del FONIE .....	80
Cuadro 9.	Número de intervenciones financiadas por FONIE, según tipo de intervención .....	107
Cuadro 10.	Monto promedio de las intervenciones financiadas por FONIE, según tipo de intervención .....	108
Cuadro 11.	Unidades ejecutoras de las intervenciones financiadas por FONIE .....	109
Cuadro 12.	Unidades ejecutoras de las intervenciones financiadas, según sectores .....	109
Cuadro 13.	Porcentaje de distritos atendidos del total de distritos focalizados del FONIE .....	110
Cuadro 14.	Número de servicios implementados por distrito .....	111
Cuadro 15.	Población beneficiaria de las obras ejecutadas financiadas por el FONIE .....	116
Cuadro 16.	Matriz de conclusiones y recomendaciones .....	127

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Línea de tiempo de documentos que rigen el diseño y operación del FONIE entre el 2012 y 2018.....	17
Gráfico 2.	Estructura organizacional del FONIE .....	18
Gráfico 3.	Estructura organizacional del Comité Directivo del FONIE .....	19
Gráfico 4.	Estructura organizacional de la Secretaría Técnica de Gestión del FONIE .....	20
Gráfico 5.	Propuesta de teoría de cambio del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales .....	36
Gráfico 6.	Características deseables de los indicadores de resultados .....	38
Gráfico 7.	Esquema de teoría de cambio.....	39
Gráfico 8.	Estructura general de la cadena de valor con sus conceptos clave .....	40
Gráfico 9.	Estructura de un proceso de producción (de una intervención pública) .....	41
Gráfico 10.	Dimensiones de evaluación de procesos de una intervención pública .....	42
Gráfico 11.	Árbol de problemas propuesto por el equipo consultor para el diseño del FONIE ..	53
Gráfico 12.	Árbol de objetivos propuesto por el equipo consultor para el diseño del FONIE .....	54
Gráfico 13.	Fases del ciclo operativo del FONIE .....	66
Gráfico 14.	Fase de programación del ciclo operativo del FONIE .....	69
Gráfico 15.	Fase de evaluación, aprobación y asignación del ciclo operativo del FONIE.....	71
Gráfico 16.	Fase de transferencia y ejecución de intervenciones del ciclo operativo del FONIE .....	73
Gráfico 17.	Fase de seguimiento y evaluación del ciclo operativo del FONIE .....	75
Gráfico 18.	Línea de tiempo de actualización de distritos focalizados del FONIE .....	79
Gráfico 19.	Proyectos financiados por FONIE .....	104

Gráfico 20. Proyectos financiados por FONIE – solo proyectos de obra.....	105
Gráfico 21. Intervenciones financiadas por FONIE según etapa de intervención (porcentaje)	105
Gráfico 22. Número de intervenciones financiadas por FONIE según etapa de intervención .	106
Gráfico 23. Número de intervenciones financiadas por FONIE, según etapa del ciclo de inversión (porcentaje) .....	107
Gráfico 24. Número de intervenciones y monto transferido en soles del FONIE, según regiones .....	110
Gráfico 25. Distritos focalizados por el FONIE a diciembre del 2017 .....	112
Gráfico 26. Distritos atendidos por el FONIE a diciembre del 2017 .....	114
Gráfico 27. Distritos atendidos por el FONIE con dos o más servicios implementados a diciembre del 2017 .....	115

## ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

Fotografía 1. Proyecto de instalación del sistema de agua potable y letrinas en la comunidad Santa Rosa de Araujo del distrito de Santillana, Ayacucho .....	88
Fotografía 2. Proyecto de mejora y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los centros poblados rurales del distrito de Lambrama, Apurímac. ....	90
Fotografía 3. Proyecto de mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable e instalación de unidades básicas de saneamiento en la localidad de Rocchas del distrito de San Miguel, Ayacucho.....	91
Fotografía 4. Proyecto de mejora del sistema de agua potable e instalación del sistema de saneamiento en la localidad de San Pedro de Cani del distrito de Quisqui, Huánuco.....	93
Fotografía 5. Proyecto de construcción del camino vecinal en los anexos del distrito Curahuasi, Apurímac. ....	94
Fotografía 6. Proyecto de mejoramiento y ampliación del servicio de energía eléctrica en las comunidades del distrito de Acocro, Ayacucho .....	95
Fotografía 7. Proyecto de ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso al servicio de telefonía en el distrito de Quisqui, Huánuco .....	97
Fotografía 8. Proyecto de instalación de banda ancha para la conectividad integral y desarrollo social de la región Lambayeque.....	98

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

DGER	Dirección General de Electrificación Rural
DGSE	Dirección General de Seguimiento y Evaluación
ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
FIDT	Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
INFOBRAS	Registro de Información sobre Obras Públicas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MML	Matriz de Marco Lógico
MOP	Manual de Operaciones
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
US	Unidad Sectorial
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PNSU	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PMEI	Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones
SOSEM	Sistema de Operativo de Seguimiento y Monitoreo
STG	Secretaría Técnica del FONIE
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro

## 1. Resumen ejecutivo

La presente consultoría tiene por objetivo general evaluar del diseño y los procesos del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), con el propósito de que se realicen los ajustes necesarios para la mejora de la gestión.

Esta evaluación se realiza en un contexto de absorción del fondo. A partir del Decreto Legislativo N° 1435 en setiembre del 2018, se ha dispuesto la liquidación del FONIE y la creación de un nuevo fondo, denominado Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), que considera la reestructuración del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), así como la liquidación del FONIE. En ese sentido, la relevancia de la evaluación consiste en identificar lineamientos que debería seguir un fondo de infraestructura con los objetivos que tiene el FONIE.

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, la metodología utilizada por el equipo consultor -que fue propuesta en los Términos de Referencia por la DGSE- considera tanto el uso de técnicas cualitativas, combinando el análisis de información primaria y secundaria, como cuantitativas. En particular, en cuanto a la metodología cualitativa para el levantamiento de información, se analizaron 12 proyectos de infraestructura financiados por el FONIE. Se realizaron 48 entrevistas individuales a actores encargados de la formulación, ejecución y supervisión de los proyectos, tanto desde el nivel central (FONIE, MIDIS, Unidades Sectoriales) como desde el nivel local (Gobierno Locales). Asimismo, se realizaron 8 entrevistas grupales a representantes de la población atendida.

A partir del análisis de información primaria y secundaria presentada a lo largo del informe, a continuación se resaltan los principales hallazgos del estudio, tanto a nivel de diseño como de los procesos del FONIE:

### Evaluación del diseño

El FONIE tiene como objetivo financiar estudios de pre-inversión, ejecución o mantenimiento de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales y de herradura. La idea detrás del desarrollo de este fondo era lograr que las zonas rurales con mayores brechas de servicios públicos puedan recibir proyectos de infraestructura empaquetados, desde la hipótesis de que contar con un combo de infraestructura tiene efectos mayores a la suma de cada proyecto individual.

Ahora bien, la evaluación ha permitido identificar que el FONIE no consideró el enfoque moderno de políticas públicas que contempla la teoría de cambio (Cadena de Valor, Modelo Lógico, Cadena de Resultados) como instrumento que permita<sup>1</sup> operacionalizar el objetivo que se esperaba lograr, así como evaluar los resultados e impactos del FONIE. Así, si bien contaba con un reglamento de creación que define los componentes, y un Manual de Operaciones, que ha contado con algunas modificaciones, estos

---

<sup>1</sup> De acuerdo con UNICEF<sup>1</sup> la "... teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización".

documentos no describían de forma detallada los protocolos a seguir para consolidar el objetivo de inversión empaquetada de infraestructura.

Otro de los hallazgos del estudio es que el fondo no cuenta con una Matriz de Marco Lógico (MML) que contenga el fin, propósito, resultados y acciones; así como sus correspondientes metas, indicadores y supuestos que permita su seguimiento y evaluación. Por consiguiente, tampoco ha desarrollado un estudio de línea de base ni un diseño de evaluación que permita identificar sus efectos. En ese sentido, y dada la importancia de contar con una herramienta de planificación como la MML, el equipo consultor ha construido dos MML, una de ellas en función de la estrategia llevada a cabo por el FONIE, de acuerdo con los lineamientos operativos, y otra de ellas propuesta por el equipo consultor, en función del análisis de literatura realizado, y los hallazgos obtenidos a partir del trabajo de campo.

En ese sentido, el análisis del diseño partió de una revisión de la problemática que atiende la intervención. A través de esta revisión, se identificó que el problema central es el de la persistencia de brechas de servicios públicos en el ámbito rural que, como consecuencia, genera un desincentivo a la actividad económica a todo nivel y un limitado acceso y calidad de servicios públicos y sociales. Todo ello limita los niveles de bienestar y la calidad de vida de los hogares rurales. Como consecuencia del análisis de la problemática, se considera que el propósito de la intervención debe responder al problema de persistencia de brechas de cobertura y calidad de servicios públicos y sociales en el ámbito rural.

Finalmente, en cuanto a las MML construidas, se encontraron algunas oportunidades de mejora. Con relación a la primera MML elaborada, se identificaron algunas actividades que no fueron desarrolladas en la práctica, y que son de suma importancia para el logro de objetivos del fondo, en términos del cierre de brechas: i) consolidación de aportes de gobiernos subnacionales a la planificación de proyectos, ii) elaboración de Línea de Base y Matriz de Marco Lógico de las intervenciones, iii) monitoreo al cierre de brechas, y iv) elaboración y actualización de los Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI).<sup>2</sup>

En cuanto a la segunda MML elaborada, se identificaron algunas oportunidades de mejora, con el fin de atender otras causas de la problemática, más allá de la entrega de recursos monetarios que faciliten las inversiones. En esa línea, se propuso la incorporación de actividades adicionales que permitan reforzar el logro de objetivos que se plantea la intervención del fondo.

La primera actividad considera el diagnóstico de la capacidad institucional de los Gobierno Locales, que permita establecer el nivel de acompañamiento que la localidad requiere para una adecuada ejecución de los proyectos. En segundo lugar, se considera la promoción del fortalecimiento de capacidades en gestión de inversiones de los Gobiernos Locales. Con ello, se busca mejorar el contenido técnico y la presentación de formularios de las solicitudes de financiamiento. Por último, se propone considerar la transferencia de recursos adicional al monto de financiamiento de las intervenciones dirigida a las Unidades Sectoriales para el seguimiento de las intervenciones. Esta

---

<sup>2</sup> El último fue desarrollado parcialmente, pues no se realizaron actualizaciones al plan de acuerdo con la información recogida.

transferencia contribuiría a fortalecer actividades de seguimiento por parte de las Unidades Sectoriales.

### **Evaluación de procesos**

Los hallazgos sobre los procesos del FONIE se estructuran según las siguientes fases del ciclo de operación del fondo, según su Manual de Operaciones: i) programación, ii) evaluación, aprobación y asignación, iii) transferencia y ejecución de las intervenciones y iv) seguimiento y evaluación.

En cuanto a la **programación** de inversiones, se destaca la inclusión de distritos en los que se ubican comunidades indígenas, según la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas aprobadas por el Ministerio de Cultura. Ello permitió la inclusión de pueblos con una alta brecha de servicios de infraestructura básica. Por otro lado, se identificó que la implementación de “combos” de infraestructura multisectorial se vio limitada debido a la falta de una estrategia o plan de acción definido por la Secretaría Técnica de Gestión (STG) del FONIE. El fondo no contaba con una Línea de Base ni con una Matriz de Marco Lógico, que reúnan información sobre las condiciones actuales de los distritos, los requerimientos de infraestructura territorial y los cambios esperados.<sup>3</sup> Asimismo, el PMEI 2014-2016 no facilitó la promoción de “combos” debido a que no involucró una articulación efectiva de los niveles regionales y locales en su construcción. Según lo recogido a través del trabajo de campo, solo se tomó en consideración la información provista por los sectores.

En cuanto a la **evaluación y aprobación de solicitudes, y asignación de recursos**, se identificó que las autoridades locales no conocen mucho sobre el fondo y sus procedimientos. De acuerdo con la revisión del Manual de Operaciones, una de las actividades del fondo consiste en su difusión con la población objetivo. Sin embargo, en las visitas de campo, se constató que la mayoría de Gobiernos Locales no conocía el FONIE; por el contrario, solamente reconocían a las Unidades Sectoriales a cargo de los proyectos. Detrás de ello, en los Manuales de Operaciones se ha identificado poco detalle a nivel de actividades de difusión por lo cual, al parecer, esta actividad no se desarrolló en la magnitud esperada para que toda la población objetivo conociera el fondo, una hipótesis al respecto es que las sesiones de difusión, al estar dirigidas a un grupo particular de la municipalidad, podrían haber dificultado que dicha información llegue a todos los involucrados en la gestión de proyectos, más aún con los problemas de rotación típicos de la gestión municipal.

Por otro lado, los alcaldes de los Gobiernos Locales, al desconocer sobre el proceso para la solicitud de financiamiento, normalmente viajaban a Lima para i) presentar su solicitud, ii) ejercer presión para la revisión de solicitud y aprobación. Ello genera sobre costos para la municipalidad que podrían haber sido evitados con mayor difusión sobre los procesos del fondo. A pesar de ello, se valora la existencia de un fondo dirigido

---

<sup>3</sup> La información de planificación del fondo (dispuesta a través del Reglamento y el Manual de Operaciones, podría haber permitido diseñar una MML al inicio de la intervención, siempre que se hubieran estructurado las acciones en un esquema causal. Dado que no se desarrolló esta actividad, el equipo consultor preparó una propuesta de MML partiendo del análisis de la problemática del ámbito rural en términos de brecha de servicios públicos.

a distritos rurales, ya que se percibe que están en desventaja con respecto a otros distritos en cuanto a la presentación de proyectos.

Asimismo, se reporta que no existe un estándar para la presentación de expedientes debido a que muchas de las observaciones recibidas por los Gobiernos Locales son referidas al formato. En esta etapa se identificaron además, deficiencias importantes en la formulación de proyectos por parte de los Gobiernos Locales. En la mayoría de los casos las solicitudes de financiamiento fueron devueltas con observaciones respecto a su contenido técnico. Se identificó, al igual que la evaluación más reciente del FONIE (MIDIS, 2016), que los Gobiernos Locales presentan escasa disponibilidad de recursos humanos, alta rotación del personal e insuficiente presupuesto asignado a la formulación de proyectos y a la preparación de expedientes técnicos.

La evaluación de las solicitudes de financiamiento se realiza, en primera instancia, a través de la Unidad Sectorial a cargo, posteriormente la STG del FONIE realiza una segunda evaluación de la viabilidad de los proyectos y el cumplimiento de los criterios de focalización establecidos por el fondo. Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas hacía una tercera evaluación técnica desde la Dirección de Inversión Pública. Todo ello originó la percepción generalizada de las Unidades Sectoriales y los Gobiernos Locales sobre retrasos en el proceso de aprobación de las solicitudes.

En cuanto a la **transferencia de recursos**, este consiste en la transferencia de recursos a las Unidades Sectoriales, la suscripción de convenios entre las Unidades Sectoriales y los Gobiernos Locales y por último, la transferencia de recursos de las Unidades Sectoriales a los Gobiernos Locales o a los Gobiernos Regionales, según corresponda. Según la información reportada por los actores entrevistados, los procesos de transferencia de recursos no presentaron mayores dificultades en la práctica. Sin embargo, en el proceso de suscripción de convenios, se halló que estos convenios no eran vinculantes para el control de la ejecución de los Gobiernos Locales, no facilitaban los recursos para la realización de esas tareas ni especificaban mecanismos de sanción ante su incumplimiento. En la práctica el convenio entre Unidades Sectoriales y Gobiernos Locales o Gobiernos Regionales tampoco resultó útil para el reporte de información administrativa que permita realizar los procesos de liquidación.

En cuanto a la **ejecución de las intervenciones**, los Gobiernos Locales reportan que no tienen suficientes recursos, particularmente para la elaboración de estudios de pre-inversión. Además, se observó que los Gobiernos Locales no cuentan con suficiente personal en la Unidad Formuladora y en la Oficina de Programación de Inversiones. En municipalidades pequeñas, se suelen tercerizar dichos procesos por falta de personal, pero las autoridades locales consideran que su calidad mejoraría si tuvieran personal municipal dedicado exclusivamente a esas funciones.

Por otro lado, las municipalidades reconocen que existen problemas internos para la agilización del trámite documentario. En caso llegue un informe de un proyecto, hay una gran demora desde que se ingresa a mesa de partes hasta que llega a la oficina correspondiente. Esto retrasa la supervisión, el levantamiento de observaciones y por consiguiente la ejecución de las obras.

Las dificultades en la ejecución de los proyectos también provienen de los conflictos que surgen entre las comunidades, las empresas contratistas y las municipalidades distritales que cumplen el rol de Unidad Ejecutora. En los distritos que conforman la población objetivo del fondo, se ha identificado que los problemas de informalidad en la propiedad de tierras son altos, en comparación con el resto de los distritos. Dado que los riesgos de conflictos sociales por esta situación son altos, es importante que el fondo considere lineamientos para prevenir y mitigar estos riesgos.

En cuanto al **seguimiento y evaluación**, de acuerdo con el Manual Operativo del fondo, existen tres niveles de supervisión que incluyen a la Unidad Ejecutora, las Unidades Sectoriales y la STG del FONIE. De parte de las municipalidades, se reporta que cuentan con escaso presupuesto para realizar seguimiento de las obras, por lo que las labores de verificación se suelen delegar a los subgerentes de infraestructura aunque, en algunos casos, se contrata a un agente externo para realizar esta evaluación.

Respecto al seguimiento y evaluación de segundo nivel a cargo de las Unidades Sectoriales, se encontró que la principal restricción representó la falta de mecanismos para asegurar que los Gobiernos Locales, como Unidades Ejecutoras, brinden la información solicitada por las Unidades Sectoriales. Asimismo, no se contaba con lineamientos definidos para controlar la supervisión eficaz de proyectos por parte de las Unidades Sectoriales. Como consecuencia, cada sector dispuso sus propios procedimientos de monitoreo y supervisión.

El tercer nivel de seguimiento y evaluación consistía en las actividades realizadas por la STG del FONIE. Si bien la validación de la información recibida no es parte de las competencias de la STG, se identificó que no se cuenta con información verificada de avance físico ni financiero de los proyectos de inversión porque no existen suficientes mecanismos que garanticen dicha verificación como reportes trimestrales que provengan de las Unidades Sectoriales.

La limitada verificación de reportes de información ocasiona que exista discrepancia entre la información sobre el estado actual de las intervenciones en la matriz de seguimiento del FONIE y su estado real. Este es el caso de los proyectos visitados de agua y saneamiento en los distritos de Santillana y San Miguel en Ayacucho. Ambas intervenciones fueron reportadas como culminadas y liquidadas, respectivamente; sin embargo, en las visitas de campo se identificó que existen algunas subsanaciones pendientes que aún corresponden a su ejecución.

En cuanto a la **valoración de los usuarios** de proyectos de infraestructura, se ha observado una percepción general de insatisfacción ante el proceso de ejecución y la entrega de obras. En particular, de acuerdo con los hallazgos de campo, esta insatisfacción se debe a los siguientes problemas:

- **Limitada inclusión de la comunidad por parte de las Unidades Ejecutoras en la etapa de pre-inversión y ejecución de los proyectos:** Los usuarios reclaman ser incluidos en las diferentes etapas de los proyectos, sobre todo al inicio y en el proceso de fiscalización. En este sentido, se debe facilitar los expedientes técnicos de parte de las entidades responsables del proyecto. Las organizaciones comunales

identificaron la figura de núcleo ejecutor como mecanismo para incrementar su participación en el desarrollo de los proyectos.

- **Poca información sobre el FONIE y sus procedimientos:** Los usuarios valoran que haya un fondo para zonas rurales, pero no cuentan con información sobre cómo participar.
- **Baja sensibilización/capacitación sobre operación y mantenimiento de los proyectos:** En el caso de proyectos de agua y saneamiento, los usuarios manifiestan la necesidad de mayor capacitación y apoyo económico en el manejo de agua y la cloración, así como capacitación técnica para el seguimiento en general de la obra.

### Evaluación de resultados

La evaluación de resultados permitió identificar los principales logros alcanzados por el fondo durante su operación 2013-2018. En ese sentido se realizó un análisis de la información estadística generada por el fondo a través de sus sistemas de seguimiento y evaluación. Se observa que, al segundo trimestre del 2018, el fondo ha financiado un total de 1,745 intervenciones<sup>4</sup> por la suma total de S/ 1,463 millones. En cuanto a las intervenciones para ejecución de obras, se observa que agua y saneamiento es el sector con mayor número de proyectos financiados (480 proyectos), seguido muy por debajo por telecomunicaciones (11 proyectos), electrificación rural (10 proyectos) y caminos vecinales (5 proyectos).

El fondo ha financiado al menos un proyecto de infraestructura en el 74% del total de distritos focalizados, la cobertura de la intervención abarca alrededor del 74% de los distritos focalizados, la mayor parte de ellos se ubica en zonas de la sierra y fronteras de la selva norte. Sin embargo, la implementación de proyectos en combo presenta un limitado avance. Se observa que el 68% de distritos beneficiados recibieron financiamiento para un solo servicio, 31% para dos servicios, 2% para tres y ningún distrito para los cuatro servicios.

Pese a ello, el fondo financió proyectos con una considerable cobertura de población beneficiaria. En esa línea, los proyectos del sector de telecomunicaciones presentan un alcance regional de 678,178 beneficiarios y que, además, incluyen distritos fuera del ámbito de intervención del FONIE. Seguidamente se encuentra el sector de agua y saneamiento con 406,551 beneficiarios a partir de los 480 proyectos de obra financiados. En el caso del sector de electrificación rural, se financiaron 10 proyectos de obra que beneficiarán a 23,694 personas. Por último, los 5 proyectos de obra financiados en el sector caminos rurales presentan una cobertura de 27,578 personas beneficiadas.

---

<sup>4</sup> De las 1,745 intervenciones financiadas por el FONIE, 1,001 corresponden a intervenciones de mantenimiento; 506, a obras; 238, a estudios y perfiles.

## 2. 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 de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento, de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales.” La lógica del FONIE se sustenta en evidencia nacional e internacional (Escobal y Torero, 2004; FAO, 2008) que sugiere que la provisión de un paquete integral de servicios básicos podría mejorar la situación socioeconómica de los hogares rurales, debido –entre otros factores– a la facilidad de diversificar las actividades productivas.

La Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE), según lo establecido en la Directiva N° 007-2012-MIDIS “Lineamientos para el Seguimiento, Evaluación y Gestión de la Evidencia del MIDIS”, aprobada mediante R.M. N° 192-2012-MIDIS, ha venido realizando una serie de evaluaciones de diseño y procesos de los programas adscritos al ministerio, con el fin de disponer de evidencia que permita optimizar la calidad de las intervenciones.<sup>5</sup> Así, en el año 2016, la DGSE desarrolló una evaluación de los procesos de gestión e implementación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) financiados por el FONIE. La evaluación contempló el análisis de fuentes de información secundaria e información recogida en campo sobre una muestra de 38 proyectos.

En el marco del Plan Anual de Evaluaciones 2017, aprobado mediante R.M. N° 140-2017-MIDIS, se ha contemplado la realización de la “Evaluación de diseño, procesos y resultados del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)”. Esta evaluación fue adjudicada a APOYO Consultoría, a través de la Adjudicación Simplificada N° 001-2018-CS/MIDIS.

Cabe precisar que, a la fecha de presentación del presente informe, el FONIE se encuentra en proceso de liquidación, y se viene diseñando un nuevo fondo denominado Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT).<sup>6</sup> Este fondo mantendrá lineamientos de operación similares a aquellos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), como, por ejemplo, la característica de ser fondo concursable. Esta coyuntura es sumamente importante, pues cualquier recomendación realizada en el presente informe ya no tiene implicancias en el diseño del FONIE, sino más bien en el diseño del FIDT.

El presente documento corresponde al informe final del estudio. Así, la sección 3 presenta los objetivos del estudio. La sección 4 describe los principales aspectos del FONIE, y la sección 5 presenta el marco conceptual de la evaluación, que incluye el desarrollo de la teoría de cambio planteada para el Fondo. La sección 6 resume la metodología seguida para el análisis del diseño, los procesos y los resultados del FONIE. La sección 7 describe los hallazgos de la evaluación, tanto en términos de diseño como de los procesos y resultados. Finalmente, la sección 8 y 9 presentan las conclusiones y recomendaciones, así como las referencias del estudio.

<sup>5</sup> Según los Términos de Referencia del presente servicio de consultoría

<sup>6</sup> Decreto Legislativo N° 1435 (publicado el 15 de setiembre de 2018)

### 3. Objetivos del estudio

El objetivo del estudio es evaluar si el diseño del FONIE es adecuado para la obtención de los resultados esperados, revisando su estructura organizacional, sus criterios de focalización y criterios de selección, así como sus procesos desde lo normativo y la forma de implementación de estos, para identificar y analizar las fortalezas, cuellos de botella y nudos críticos que faciliten alcanzar de forma oportuna y eficiente los objetivos planteados. Asimismo, evaluar el desempeño alcanzado según sus objetivos desde la creación del FONIE hasta la actualidad.

En particular, los objetivos específicos (OE) son los siguientes:

- OE1: Identificar y describir la evolución del diseño del FONIE (línea de tiempo), analizando los ajustes realizados.
- OE2: Evaluar si el diseño del FONIE es el adecuado para la obtención de los resultados esperados, a partir de identificación de evidencias, literatura relacionada y de buenas prácticas públicas a nivel nacional e internacional.
- OE3: Identificar y describir el mapa de procesos, subprocesos operativos y procedimientos y los actores involucrados en cada uno y sus roles, según la normativa vigente.
- OE4: Describir la implementación de los procesos, subprocesos operativos y procedimientos del FONIE, y los actores que intervienen en cada uno, contrastando con lo señalado en la normativa vigente.
- OE5: Evaluar los procesos identificados y analizar las fortalezas, debilidades, cuellos de botella y nudos críticos del FONIE en cada uno y en su integralidad
- OE6: Proponer oportunidades de mejora de los procesos, subprocesos operativos y procedimientos del FONIE.
- OE7: Evaluar los logros alcanzados por el FONIE desde su creación hasta la actualidad.
- OE8: Elaborar recomendaciones generales y específicas que el FONIE pueda implementar, tanto a nivel normativo como de diseño y operativo.

#### 4. Descripción del FONIE<sup>7</sup>

La presente sección tiene como objetivo describir el funcionamiento del FONIE. Así, la sección inicia con la descripción de los objetivos del Fondo, así como la presentación de los documentos normativos que han sustentado el diseño, y los procedimientos para el desarrollo de la intervención a lo largo del período 2013-2018. A continuación, se presenta la estructura organizacional diseñada para el funcionamiento del fondo, que permite identificar a las distintas entidades involucradas con la implementación. Seguidamente, se describen los criterios de focalización de la intervención, así como la evolución de estos durante el funcionamiento del FONIE. Por último, se presentan de forma resumida los procesos del fondo para el logro de sus objetivos.<sup>8</sup>

##### - Objetivos del FONIE

El FONIE, de acuerdo con su Reglamento de creación, tiene el objetivo de lograr el acceso de la población objetivo<sup>9</sup> (hogares rurales) a los servicios de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, de manera continua y sostenible, con la finalidad de cerrar brechas de cobertura y calidad de dichos servicios básicos. Por medio del desarrollo de esta infraestructura, se espera generar un impacto positivo en el bienestar de los hogares rurales, reflejado en mayores ingresos de las familias producto de la diversificación de sus actividades económicas.

El FONIE se enmarca en la política de desarrollo e inclusión social del MIDIS, desarrollada a través de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS). En particular, en relación con esta estrategia, el FONIE se ubica en el eje de inclusión económica,<sup>10</sup> que tiene como objetivo “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” (MIDIS, 2013). El FONIE, en esta estrategia, busca incrementar la dotación de activos públicos, con el objetivo de incrementar la productividad de los activos familiares de los hogares usuarios, y así incrementar los ingresos y reducir el nivel de pobreza.

##### - Normativa que sustenta el diseño e implementación del FONIE

El FONIE sustenta su diseño e implementación sobre la base de una serie de documentos normativos, que han sido revisados para realizar el análisis. La normativa se puede clasificar en cinco grupos: i) creación y liquidación, ii) presupuesto, iii) planificación de inversiones, iv) protocolos de operación, v) focalización.

<sup>7</sup> Esta sección busca responder al OE1 de la consultoría: identificar y describir la evolución del diseño del FONIE (línea de tiempo), analizando los ajustes realizados.

<sup>8</sup> La revisión de procesos será detallada en la sección 7.2 – Evaluación de procesos. En esta sección, se describirán los procesos según la normativa del fondo, y se contrastarán con los procesos implementados en la práctica, a raíz de la información cualitativa recogida.

<sup>9</sup> La población objetivo está compuesta por los distritos que cumplen con los criterios de focalización dispuestos en el mismo reglamento. Estos criterios se desarrollarán más adelante.

<sup>10</sup> La ENDIS cuenta con cinco ejes estratégicos entorno a los cuales el MIDIS enfoca sus actividades: i) nutrición infantil, ii) desarrollo infantil temprano, iii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, iv) inclusión económica y v) protección del adulto mayor.

En cuanto a los documentos de **creación y liquidación**, los documentos clave son los siguientes:

- Ley de creación del FONIE, a través de la Ley de Presupuesto Público del año 2013.
- Reglamento de creación del FONIE, que dispone las funciones de los actores involucrados con el FONIE, los objetivos de los distintos componentes de la intervención, y las características de la población objetivo.
- Decreto de liquidación del FONIE y creación del FIDT, que resuelve el cierre del FONIE, y la transición al FIDT, a cargo del MEF.

En términos del **presupuesto** del FONIE, los documentos relevantes son los siguientes:

- Ley 29951 artículo 23: Ley de Presupuesto Público del año 2013
- Ley 30114 artículo 26: Ley de Presupuesto Público del año 2014
- Ley 30281 artículo 23: Ley de Presupuesto Público del año 2015
- Ley 30372 artículo 42: Ley de Presupuesto Público del año 2016

A partir de dichos documentos, los recursos asignados al FONIE al primer año ascendieron a S/ 600 millones. Luego, fueron disminuyendo desde S/ 400 millones en el 2014 hasta S/ 150 millones en el 2016.

En cuanto a la **planificación de inversiones**, se identificaron dos Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI), aprobados en el año 2014 (para el período 2014-2016) y en el año 2018 (que programa la culminación de proyectos hacia el 2020). Cabe precisar que, durante el funcionamiento del fondo, solo se desarrolló un Plan, cuando según lo precisado en el Manual de Operaciones del Programa, este debía actualizarse anualmente.<sup>11</sup>

En cuanto a los **protocolos de operación** del fondo, el documento central que sustenta la implementación del mismo es el Manual de Operaciones (R.M N° 087-2013-MIDIS), aprobado en el año 2013. Este manual contiene -con mayor detalle que el reglamento- las funciones que debe cumplir cada entidad, así como las actividades por desarrollar según el siguiente ciclo operativo: i) programación, ii) evaluación de solicitudes, aprobación de solicitudes y asignación de recursos, iii) ejecución de transferencias y ejecución de intervenciones, iv) seguimiento y evaluación, y v) sistemas de incentivos.<sup>12</sup> Este manual fue actualizado en dos ocasiones (R.M N° 142-2013-MIDIS, R.M N° 101-2015-MIDIS).

Finalmente, con respecto a la **focalización** del fondo, el documento que establece los criterios de focalización del fondo es el Reglamento publicado en el año 2013. En dicho documento también se listan los distritos que cumplen con los criterios de focalización. Adicionalmente, a través de las leyes de Presupuesto Público 2014 y 2015, se incorpora los distritos de pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Finalmente, en el 2016 se

---

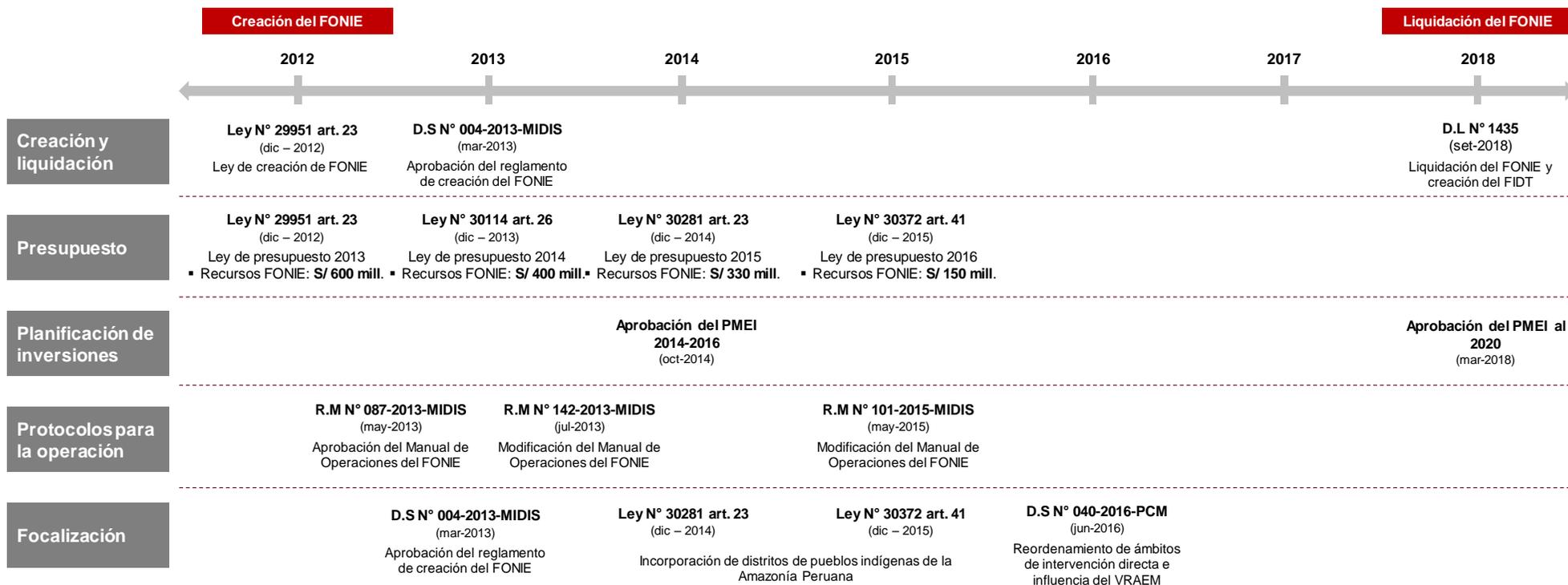
<sup>11</sup> De acuerdo con la información recogida a través de las entrevistas, no se ha reportado actualización del PMEI en los años 2015, 2016 y 2017.

<sup>12</sup> Aunque, de acuerdo con la revisión del Manual de Operaciones, no se identificaron actividades concretas para la fase "Sistemas de Incentivos".

estableció -a través del D.S. N°040-2016-PCM- la incorporación de ámbitos de intervención directa e influencia del VRAEM en la población objetivo del fondo

El marco normativo relevante para el diseño y la operación del fondo se detallan en la siguiente línea de tiempo (ver siguiente gráfico).

**Gráfico 1. Línea de tiempo de documentos que rigen el diseño y operación del FONIE entre el 2012 y 2018**

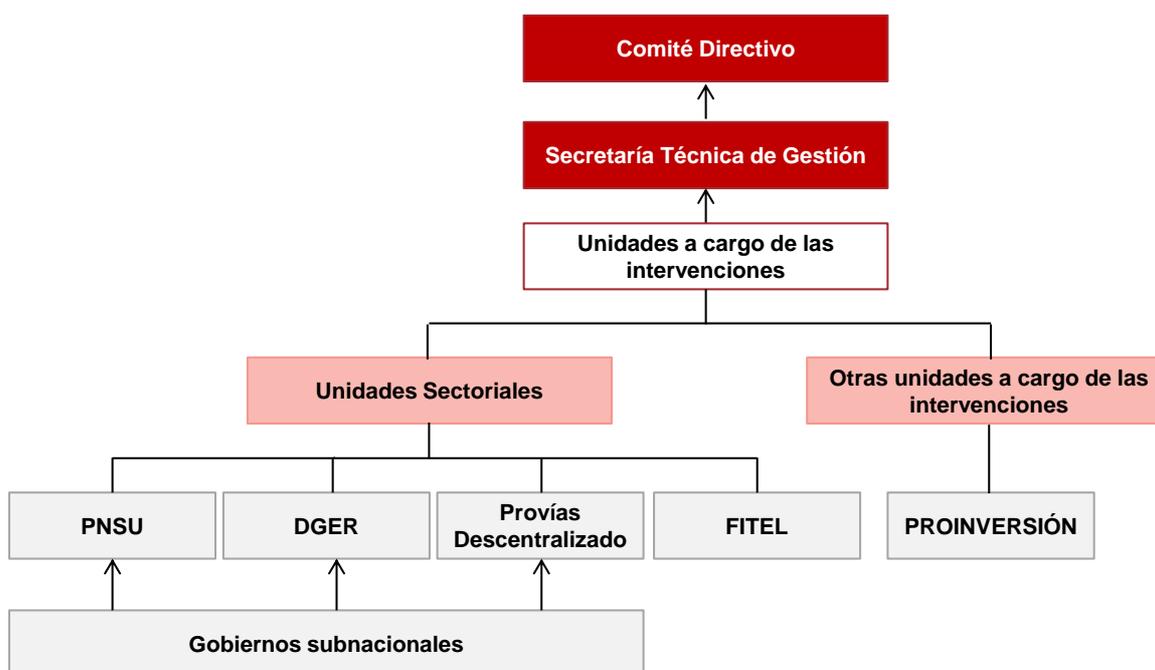


Elaboración: APOYO Consultoría, a partir de la revisión de documentación del Fondo.

- Estructura organizacional que sustenta el funcionamiento del fondo

La implementación y operación del FONIE presenta el siguiente esquema organizacional, encabezado por el Comité Directivo seguido por la Secretaría Técnica de Gestión, las Unidades a cargo de la intervención conformadas por las Unidades Sectoriales y otras unidades como PROINVERSIÓN; finalmente, los gobiernos subnacionales (MIDIS, 2013).

**Gráfico 2. Estructura organizacional del FONIE**



Elaboración: APOYO Consultoría

**Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social:** ministerio encargado de la gerencia articulada de las intervenciones a través de la Secretaría Técnica de Gestión y del diseño organizacional multisectorial del fondo.

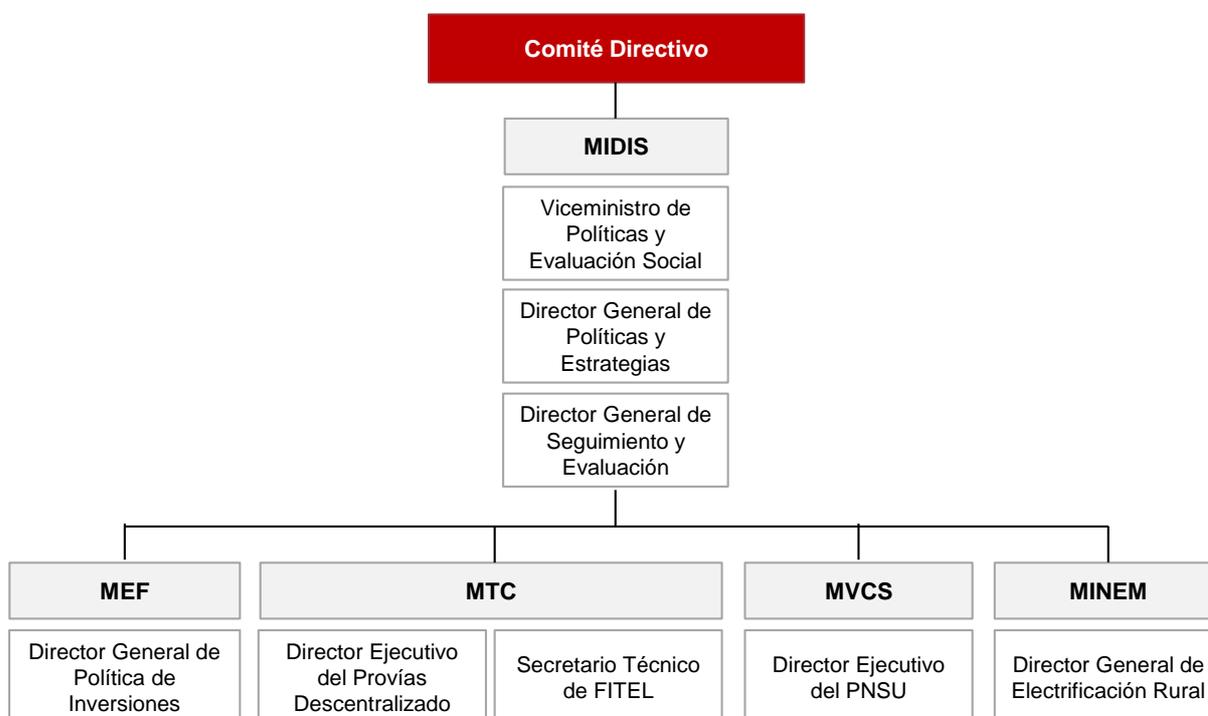
**Comité Directivo:** equipo encargado de facilitar y apoyar el trabajo de la Secretaría Técnica de Gestión mediante el análisis y toma de decisiones a nivel estratégico y programático para el logro de objetivos del FONIE. En ese sentido, según el Manual Operativo del FONIE (2013), el Comité Directivo presenta las siguientes funciones más relevantes:

- Acordar y ejecutar una agenda anual de trabajo sobre asuntos estratégicos para superar eventuales limitaciones y coadyuvar el éxito del FONIE.
- Promover y hacer seguimiento a la participación efectiva de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno en cada una de las etapas de las intervenciones financiadas.
- Revisar informes ejecutivos trimestrales de seguimiento y adoptar medidas pertinentes para lograr el objetivo del FONIE.

- d. Revisar informes de evaluación tanto de gestión como del impacto de las intervenciones financiadas y adoptar medidas pertinentes para lograr el objetivo del FONIE.
- e. Disponer las medidas pertinentes orientadas a superar las dificultades que incidan en las diversas etapas de las intervenciones del FONIE.

El Comité Directivo está presidido por el Viceministro de Políticas y Evaluación Social del MIDIS seguido por el Director General de Políticas y Estrategias del MIDIS quien asume, a su vez, el cargo de Secretario Técnico de Gestión del FONIE, y el Director General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS. Además, el comité está conformado por el Director General de Política de Inversiones del MEF y los Directores Ejecutivos de las cuatro Unidades Sectoriales. En el siguiente esquema, se presenta la estructura organizacional del Comité Directivo del FONIE.

**Gráfico 3. Estructura organizacional del Comité Directivo del FONIE**



Elaboración: APOYO Consultoría

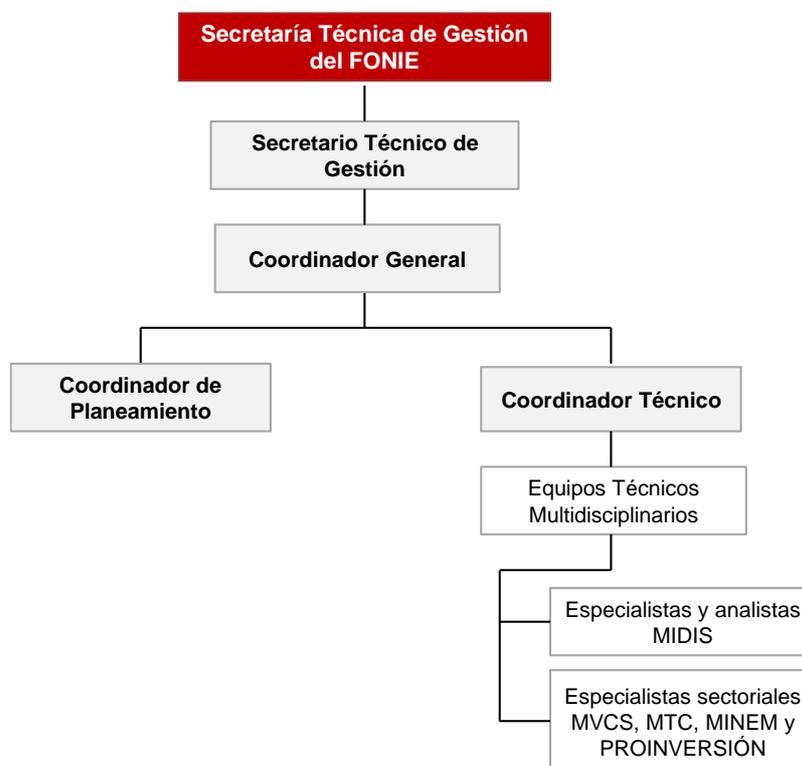
**Secretaría Técnica de Gestión del FONIE:** unidad funcional y técnica que dirige y articula la participación de actores públicos y privados para lograr intervenciones simultáneas de infraestructura básica en los distritos focalizados. Entre sus funciones más importantes, la Secretaría Técnica de Gestión se encarga de desarrollar las siguientes funciones según el Manual Operativo del FONIE (2013):

- a. Dirigir el proceso de diagnóstico, identificación, priorización y programación de las intervenciones según los criterios de focalización para ser financiados por el FONIE.
- b. Coordinar con las Unidades Sectoriales, la organización, distribución y la escala más adecuada de las intervenciones a ser financiadas por el FONIE.

- c. Evaluar y aprobar las solicitudes remitidas por las Unidades Sectoriales para el financiamiento de las intervenciones.
- d. Promover que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno asignen, prioricen y programen en sus respectivos presupuestos institucionales, recursos de cofinanciamiento de las intervenciones.
- e. Preparar la sustentación y gestionar ante el MEF, a través del MIDIS, la transferencia de recursos del FONIE a las entidades respectivas.
- f. Realizar, con el apoyo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS, el seguimiento y evaluación de resultados e impactos a los proyectos financiados, así como avances en el cierre de brechas de servicios básicos.
- g. Difundir entre los Gobiernos Regionales y Locales, los objetivos y el funcionamiento del FONIE, así como los mecanismos y procedimientos para la preparación, presentación, evaluación y aprobación de las solicitudes.
- h. Orientar y brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales a través de mecanismos de consulta, a fin de que puedan elaborar y presentar adecuadamente sus requerimientos de financiamiento.

La STG está presidida por el Secretario Técnico de Gestión que le reporta directamente al presidente del Comité Directivo, además está conformada por el Coordinador General, Coordinador de Planeamiento y Coordinador Técnico. Este último, a su vez, tiene a su cargo Equipos Multidisciplinarios conformados por especialistas y analistas del MIDIS y especialistas sectoriales del MVCS, MTC, MINEM y PROINVERSIÓN.

**Gráfico 4. Estructura organizacional de la Secretaría Técnica de Gestión del FONIE**



**Unidades a cargo de las intervenciones:** instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y del sector privado receptoras de los recursos del FONIE y que son responsables de la ejecución de las intervenciones.

Las unidades a cargo de las intervenciones participan activamente y en coordinación con la Secretaría Técnica de Gestión en los procesos de diagnóstico territorial, identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados de los proyectos financiados por el FONIE. Asimismo, proveen la información oportuna y adecuada según los requerimientos de la Secretaría.

Las unidades a cargo de las intervenciones cuentan con la participación de las Unidades Sectoriales, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN del MEF, los Gobiernos Regionales y Locales.

**Cuadro 1. Composición de las unidades a cargo de las intervenciones del FONIE**

Ministerio	Unidad	Intervenciones a cargo
MVCS	Unidad designada por el MVCS <sup>13</sup>	Agua y saneamiento
MINEM	Dirección General de Electrificación Rural	Electrificación rural
MTC	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones	Telecomunicaciones
MTC	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado	Caminos vecinales
MEF	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	Estudios de pre-inversión, asociaciones público-privadas
-	Gobiernos Regionales y Locales	Agua y saneamiento, electrificación rural, telecomunicaciones y/o caminos vecinales

Elaboración: APOYO Consultoría

- Población objetivo de la intervención y criterios de focalización

La población objetivo del FONIE, conceptualmente, no se encuentra definida en los documentos normativos del fondo; sin embargo, según los objetivos del FONIE y criterios que permiten elegir a su población objetivo, se entiende que ésta consiste en población ubicada en el ámbito rural, y que tiene una brecha de acceso a servicios públicos (en particular, aquellos de agua y saneamiento, electrificación, caminos vecinales y telecomunicaciones).

Con el fin de identificar a la población objetivo, se focalizaron los distritos que: (i) pertenezcan al Quintil I y II de pobreza, y que además cuenten con más del 50% de hogares en proceso de desarrollo e inclusión social conforme a lo determinado por el MIDIS; (ii) pertenezcan a las zonas del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM); (iii) pertenezcan a la zona del Alto Huallaga; (iv) pertenezcan a zonas de

<sup>13</sup> Durante el periodo 2013-2017, el MVCS designó al Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) y posteriormente, al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU),

frontera; (v) pertenezcan a zonas de influencia de estos y; (vi) estén poblados por grupos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas aprobada por el Ministerio de Cultura.<sup>14</sup>

- Descripción de procesos del fondo

Según el Manual de Operaciones del FONIE, el ciclo operativo está compuesto por cuatro macroprocesos (nivel 0)<sup>15</sup> organizados según las siguientes fases:

- i. Fase de programación
- ii. Fase de evaluación, aprobación y asignación
- iii. Fase de transferencias y ejecución de las intervenciones
- iv. Fase de seguimiento y evaluación<sup>16</sup>

El primero de ellos consiste en la programación de inversiones, que está a cargo de la STG en conjunto con el Consejo Directivo del FONIE, e involucra la actualización de la base de datos de los distritos focalizados a partir de la cual se determinan e implementan las acciones de priorización y programación. Para los distritos focalizados, según lo dispuesto en el Manual de Operaciones, se reúne información sobre sus condiciones actuales y requerimiento de infraestructura básica territorial y, posteriormente, se construye una línea de base y matriz lógica.<sup>17</sup> Estas incluyen los cambios esperados y las mediciones periódicas sobre la evolución y el alcance de objetivos que se pretenden lograr mediante las intervenciones.

Los procesos de identificación, priorización y programación de las intervenciones en infraestructura básica territorial contribuyen a la elaboración y aprobación del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones (PMEI). Este instrumento de gestión tiene como finalidad determinar las intervenciones en los distritos focalizados por el FONIE por lo que cuenta con aportes a nivel regional, local y sectorial; y es actualizado anualmente.

La segunda fase consiste en la evaluación, aprobación y asignación de recursos a las solicitudes de financiamiento presentadas por parte de los gobiernos locales y regionales, o de las US directamente. En el caso de los gobiernos locales y regionales, estos presentan sus requerimientos de financiamiento a las US para su evaluación y aprobación. Por su parte, las US otorgan su conformidad técnica-económica y solicitan

---

<sup>14</sup> La información de la presente sección se basa en el Manual de Operaciones del Fondo (R.M N° 087-2013-MIDIS) y en sus actualizaciones (R.M N° 142-2013-MIDIS, R.M N° 101-2015-MIDIS).

<sup>15</sup> De acuerdo con la Presidencia de Consejo de Ministros (2014), el macroproceso es el grupo de procesos unidos por especialidad, y corresponde al nivel más agregado. Se le conoce también como Proceso Nivel 0.

<sup>16</sup> Es importante resaltar que, de acuerdo con el Manual de Operaciones, se definieron cinco fases del ciclo operativo; sin embargo, solo se describen cuatro de ellas. No se ha identificado la descripción de la fase “Sistema de Incentivos”, que, de acuerdo con el Reglamento, corresponde a diseñar “mecanismos de incentivos con la finalidad de lograr que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno aporten recursos al FONIE y/o cofinancien recursos, a fin de contribuir a cerrar las brechas en plazos adecuados, en forma sostenible y preferentemente con intervenciones simultáneas”.

<sup>17</sup> Al respecto, no existe información detallada sobre el tipo de matriz lógica (o matriz de marco lógico) que se espera como parte de esta actividad. Una opción es que el enfoque haya sido de contar con una matriz lógica del fondo, y otra es que se haya esperado contar con una matriz lógica por tipo de proyecto. Como se verá en el análisis de procesos, no se identificó una matriz lógica de ningún tipo, motivo por el cual el equipo consultor realizó una propuesta de construcción de matriz de marco lógico, en función de las actividades previstas en el Manual de Operaciones y los objetivos indicados en el Reglamento del FONIE.

el financiamiento del FONIE. Luego, la STG evalúa y aprueba las solicitudes de financiamiento de ser el caso y elabora una lista priorizada de las solicitudes aprobadas según criterios de focalización de intervención, articulación territorial, viabilidad y cumplimiento de ratios de costo-efectividad.

La tercera fase consiste en la transferencia de recursos desde el FONIE hacia las US y, posteriormente, hacia la unidad ejecutora de la intervención. Para ello, la STG consolida los requerimientos de recursos y gestiona, ante el MEF, la emisión de un Decreto Supremo que autoriza transferencia de recursos del FONIE a las US. Los sectores ejecutan el fondo o pueden transferir dichos recursos a la unidad ejecutora de la intervención que pueden ser los gobiernos regionales, locales o personas jurídicas privadas, a través de la emisión de un nuevo Decreto Supremo. Respecto a la ejecución de las intervenciones, la STG está encargada de monitorear el cierre de brechas y de elaborar un informe sobre los procedimientos a ser simplificados.

Por último, la cuarta fase consiste en el seguimiento y/o evaluación de las intervenciones. Este proceso se realiza en tres niveles según las acciones realizadas directamente por las unidades a cargo de las intervenciones, las acciones de seguimiento y evaluación de las US hacia las unidades a cargo de las intervenciones a quienes transfieren los recursos del fondo y las acciones de seguimiento y evaluación de la STG con el soporte técnico de la DGSE aplicados a todo el ciclo operativo del FONIE.

En el siguiente cuadro se presentan los procesos nivel 0 y nivel 1 para la operación del FONIE y se detallan además los actores responsables vinculados a cada uno de ellos. Estos procesos serán abordados con mayor profundidad en la sección 7.2, de evaluación de procesos, donde se incluirán flujogramas detallados para cada macroproceso.

**Cuadro 2. Procesos de nivel 0 y procesos de nivel 1 del FONIE**

Proceso nivel 0	Proceso nivel 1	Responsables
1. Fase de programación	a. Bases de datos de los distritos focalizados	STG
	b. Línea de base y matriz lógica	STG en coordinación con cada US
	c. Construcción del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones (PMEI)	STG
	d. Aportes al plan de ejecución del PMEI nivel regional	US
	e. Aportes al plan de ejecución del PMEI nivel local	GL
	f. Aprobación del PMEI	Comité Directivo

Proceso nivel 0	Proceso nivel 1	Responsables
2. Fase de evaluación, aprobación y asignación	a. Preparación de solicitud de requerimiento a US	GL
	b. Presentación de solicitud de requerimiento a US	GL
	c. Registro de solicitud de requerimiento	US, GL
	d. Evaluación de expedientes	US
	e. Presentación de informe de opinión favorable	US
	f. Solicitud de financiamiento a MIDIS	US
	g. Registro de solicitudes de financiamiento	STG
	h. Evaluación de expedientes	STG
	i. Elaboración de informe con lista priorizada de solicitudes	STG
3. Fase de transferencias y ejecución de las intervenciones	a. Preparación del sustento y gestión de transferencia	STG
	b. Aprobación de DS	MEF
	c. Transferencia de recursos hacia FONIE	MEF
	d. Incorporación de recursos transferidos	US (o privados)
	e. Suscripción de convenios con los GR y GL	US con GL
	f. Transferencia de recursos a GL/GR o ejecución de dichos recursos	US
	g. Elaboración de un cuadro consolidado de todas las solicitudes de financiamiento aprobadas	STG
	h. Monitoreo de progreso en el cierre de brechas de servicios básicos	STG
	i. Informe al Comité Directivo del FONIE sobre los procedimientos que requieran ser simplificados	STG
	j. Unidades ejecutoras entregan informe final de las intervenciones	Unidad ejecutora (GL o US)

Proceso nivel 0	Proceso nivel 1	Responsables
	k. Unidades Sectoriales informan a la STG sobre la finalización de la intervención, la rendición de cuentas, el cumplimiento de la documentación e informes de culminación	US
	l. Suscripción de informes de culminación (Anexo C7, C8, C9)	Unidad ejecutora (GL o US)
4. Fase de seguimiento y evaluación	<b>a. PRIMER NIVEL:</b> Seguimiento y evaluación	Unidad ejecutora (GL o US)
	Reporte de información mensual según el MOP y requerimientos de la STG	Unidad ejecutora (GL o US)
	<b>b. SEGUNDO NIVEL:</b> Seguimiento y evaluación	US
	Elaboración de informe de seguimiento (servirá de insumo para STG)	US
	Asistencia técnica a la STG (elaboración de indicadores, seguimiento de transferencias y evaluación de resultados)	Dirección General de Seguimiento y Evaluación (MIDIS)
	<b>c. TERCER NIVEL:</b> Seguimiento y evaluación	STG
	Informes trimestrales de seguimiento físico financiero para el Comité Directivo	STG
Informe de seguimiento y evaluación	Comité directivo	

Fuente: Manual de Operaciones del FONIE (2013)

Elaboración: APOYO Consultoría

## 5. Marco conceptual de la evaluación

En esta sección se revisarán y discutirán algunos conceptos que contribuirán a tener un mejor entendimiento de la lógica de intervención del FONIE. En particular, se abordarán: i) el contexto de la población objetivo del FONIE, según la problemática que enfrentan, ii) una breve revisión de la problemática de acceso a servicios públicos que justifica la intervención, iii) una discusión sobre los fondos sociales como alternativa de respuesta, iv) una revisión del enfoque territorial como estrategia de atención en zonas rurales, y v) la construcción de la teoría de cambio de la intervención, que considera los puntos descritos.<sup>18</sup>

### 5.1 Contexto de la población objetivo del FONIE

La población objetivo del FONIE está conformada por hogares que se encuentran en distritos calificados –a partir de estándares nacionales– como pobres o muy pobres. Estos hogares se diferencian de los hogares no pobres a través de múltiples características sociales y económicas claramente identificables. Entre las principales se pueden listar las siguientes:

- Dificultades de acceso a mercados (Partridge y Rickman, 2008; Köbrich, Villanueva y Dirven, 2004).
- Dificultades de acceso a servicios públicos (Khandler et al., 2009; Escobal y Ponce, 2002; Escobal y Torero, 2005; WSP, 2008).
- Bajo capital humano (Banco Mundial, 2004; OMS, 2003).
- Limitado acceso a redes (bajo capital social) para enfrentar *shocks* de ingresos (BID, 2001).

Si bien existen múltiples enfoques para analizar la pobreza, la principal implicancia a la que llegan los autores es que la población pobre está impedida de participar equitativamente en el crecimiento debido a la falta de capital físico y capital humano, así como por su imposibilidad de acceder a los mismos. Asimismo, afirman que el crecimiento tiende a concentrarse en pocos sectores, con lo cual se identifican limitados efectos sobre los principales grupos de población pobre. Por ello, las políticas deberían estar orientadas también a contrarrestar esta tendencia, de manera que los beneficios del crecimiento puedan compartirse de manera más equitativa.

Al respecto, en el Perú, la política de Desarrollo e Inclusión Social es reducir las brechas existentes, absolutas y relativas, entre las poblaciones con mayores y menores necesidades a través de “políticas y programas sociales articulados, favoreciendo el acceso a los servicios sociales, de modo que impacte en el alivio de la pobreza, y garantizar que se atienda de modo prioritario a aquella población que tenga mayores carencias y vulnerabilidad” (MIDIS, 2013). Así, el MIDIS enfoca preferentemente las intervenciones en la población más pobre, y especialmente en la denominada “Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social”. Esta población se define como aquella que proviene de

<sup>18</sup> Sobre el último punto, es necesario precisar que no se ha identificado, en ninguno de los documentos revisados, el desarrollo de una teoría de cambio. En ese sentido, el equipo consultor ha propuesto una teoría de cambio, en función de la revisión de documentos de diseño y planificación del fondo (Reglamento de creación del FONIE y Manual de Operaciones).

hogares que presentan al menos tres de las cuatro circunstancias asociadas históricamente al proceso de exclusión: i) Hogar rural, es decir, aquel ubicado en centros poblados de 400 viviendas o menos; ii) hogares con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos; iii) hogar con jefe o cónyuge con lengua originaria; iv) hogar ubicado en el primer quintil de la distribución nacional del gasto per cápita (MIDIS, 2013).

Para este grupo poblacional, el MIDIS ha diseñado una Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en la cual se han definido cuatro ejes estratégicos que priorizan el desarrollo de la persona a través con un enfoque de derechos, género e intercultural, para garantizar una inclusión social integral: i) desarrollo infantil temprano, ii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, iii) inclusión económica, y iv) protección de las personas adultas mayores (MIDIS, 2013).<sup>19</sup>

## 5.2 Consideraciones sobre la brecha de servicios públicos en el ámbito rural

Tal como se mencionó en la sección anterior, el limitado acceso a servicios públicos representa uno de los problemas que caracteriza a la población en pobreza. En esa línea, las dificultades de acceso a servicios públicos en el ámbito rural responden a las dificultades para la promoción de inversiones en infraestructura en dichas zonas. De acuerdo con la literatura revisada, existen al menos tres dificultades relevantes que limitan las inversiones en infraestructura:

- Elevados costos para la inversión en infraestructura. Desde un punto de vista de eficiencia, la inversión en proyectos de infraestructura para un bajo número de beneficiarios (por la dispersión de hogares propia del ámbito rural), resulta altamente costosa y poco atractiva, lo que implica una provisión subóptima de infraestructura.
- Inadecuadas capacidades a nivel local para la promoción, diseño y ejecución de proyectos de infraestructura. Esto se traduce en una calidad baja de los proyectos diseñados, y por ende, en retrasos o bajo nivel de proyectos de infraestructura que redunden en servicios públicos.
- Limitadas capacidades de operación y mantenimiento de la infraestructura. Al respecto, Escobal et al. (2005) argumentan que, para promover una mejor gestión de la operación y mantenimiento de la infraestructura rural, es necesario garantizar: i) financiamiento confiable y oportuno, ii) el diseño de una estructura de incentivos flexible para arreglos institucionales alternativos; iii) el uso de gobernanza comunitaria; iv) la existencia de capital social y capital cívico; y v) la coordinación con otras intervenciones.

---

<sup>19</sup> Cabe precisar, al respecto, que el FONIE está ubicado en el componente de inclusión económica.

### 5.3 Fondo social como mecanismo de intervención

Los fondos sociales han surgido como respuesta a la insuficiente provisión de recursos para las zonas con mayores brechas a nivel de capital físico, humano y social (Batkin, 2001). Los fondos sociales son agencias, basadas en la estructura de la administración pública, que proveen financiamiento para proyectos de baja escala, normalmente esquemas de infraestructura, propuestos por gobiernos a nivel local u organizaciones comunales (Carvalho, 2004).

Las intervenciones que funcionan a través de fondos, de acuerdo con Batkin (2001), típicamente tienen las siguientes características:

- Ofrecen esquemas de financiamiento de pequeña escala para infraestructura económica y social, pero también pueden incluir microcréditos, fondos para *start-ups*, proyectos agrícolas, entre otros.
- Los esquemas son propuestos por gobiernos u organizaciones locales, que también son responsables de organizar la implementación, y contribuir con la futura operación y mantenimiento.
- Considera la creación de una institución fuera de la estructura estándar de administración pública, a cargo del manejo del fondo.

Los fondos han sido asignados a comunidades más pobres, a través de los mapas de pobreza vigentes en cada país. A pesar de que ha existido una tendencia a que los más beneficiados sean las zonas menos pobres, esto puede ser compensado con una promoción activa de las zonas prioritarias y generando esquemas de incentivos para comunidades más pobres.

Respecto de lo anterior, en América Latina, y particularmente en el Perú, han convivido dos tipos de fondos:

- **Fondos concursables:** Estos fondos son otorgados a los grupos de interés que obtengan la mejor calificación considerando criterios de evaluación definidos por el gestor del fondo. Estos fondos son característicos de las intervenciones con recursos muy limitados y una población objetivo amplia. En el caso peruano, el fondo concursable más conocido a nivel regional y local es el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).
- **Fondos no concursables:** Estos fondos son otorgados a todos los beneficiarios interesados que formen parte de la población objetivo, siempre que cumplan con algunos requisitos mínimos de calificación para el financiamiento. En este caso, los fondos son otorgados en orden de solicitud (por demanda) hasta que se agoten los recursos. Algunos fondos que han operado en esa línea son el Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS), y el mismo FONIE.

- **Fondos mixtos:** Estos fondos combinan recursos tanto concursables como no concursables. En el caso peruano, uno de los fondos que cuenta con mayor trayectoria en el Perú es el FONCODES,<sup>20</sup> que combina proyectos de desarrollo de emprendimientos para productores de subsistencia, programas de desarrollo empresarial para hogares pobres, entre otros.

#### 5.4 Inversión en infraestructura con enfoque territorial

En cuanto a las necesidades de inversión en infraestructura, una de las tendencias recientes consiste en el enfoque territorial de inversiones. Este enfoque se caracteriza por identificar en los territorios sistemas de organización social y económica que tienen un *set* óptimo de necesidades y que es distinto según el contexto del territorio que se analice. Así, los territorios rurales, desde este enfoque, no son tratados como espacios estáticos, y más bien responden a una interacción entre los componentes ambiental, económico, social, cultural y político institucional en el territorio.

La implicancia en términos de infraestructura es que el enfoque territorial fomenta transitar de una visión sectorial de la economía rural que la reduce a una economía agrícola hacia una concepción multidimensional. De hecho, en el medio rural la población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros (FAO, 2005).

Ello implica la necesidad de invertir de forma equitativa en la provisión de servicios públicos, y de forma integrada, con el fin de promover actividades económicas propias del territorio analizado.

#### 5.5 Desarrollo de la teoría de cambio de la intervención

La teoría del cambio explica cómo se espera, desde un punto de vista conceptual, que las actividades de una intervención produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización.

A partir de la revisión de la documentación normativa del FONIE<sup>21</sup>, se encontró que el fondo no cuenta con una teoría de cambio desarrollada que describa la teoría causal entre su intervención, los resultados esperados y los impactos finales previstos. Dada la ausencia de esta teoría de cambio, el equipo consultor ha propuesto una cadena causal como resultado del análisis de la normativa del fondo y de los testimonios de funcionarios y ex funcionarios del MIDIS recogidos en el trabajo de campo del presente estudio.

La creación del FONIE considera cuatro componentes de funcionamiento a partir de la información del Manual de Operaciones y los hallazgos de su implementación en la práctica:

<sup>20</sup> FONCODES opera en el Perú desde 1991.

<sup>21</sup> Ley de creación del FONIE (Ley 29951, art. 23), Reglamento del FONIE (D.S N°004-2013-MIDIS), Manual de Operaciones del FONIE.

- i. Gerencia articulada de las intervenciones.<sup>22</sup>
- ii. Identificación, focalización y evaluación de las intervenciones.<sup>23</sup>
- iii. Asignación y transferencia de recursos.<sup>24</sup>
- iv. Seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas.<sup>25</sup>

Estos cuatro componentes permiten que el fondo financie total o parcialmente los gastos relativos al ciclo de inversión pública y mantenimiento de infraestructura básica territorial y a su vez, promueva la implementación de paquetes multisectoriales de infraestructura básica territorial de preferencia en forma simultánea (Reglamento del FONIE, D.S N°004-2013-MIDIS).

En cuanto al primer resultado esperado acerca del financiamiento total o parcial de gastos relativos al ciclo de inversión pública y mantenimiento de infraestructura básica territorial, se encontró que, al 2018, según la matriz de seguimiento de proyectos, el fondo ha logrado financiar 1,745 proyectos de infraestructura y transferir la suma total de 1,463 millones de soles al 74% del total de distritos focalizados. Estos resultados se logran alcanzar principalmente a partir de la implementación del segundo y tercer componente de la operación del fondo. Como se describirá posteriormente en la sección de evaluación de procesos con mayor detalle, la identificación y focalización de las intervenciones financiadas constituye un logro del fondo debido a que permitió la inclusión de localidades con una alta brecha de servicios de infraestructura básica. Mientras tanto, la asignación y transferencia de recursos del FONIE se desarrolló sin mayores inconvenientes durante la operación del fondo.

Con respecto a la promoción de la implementación de paquetes multisectoriales de infraestructura básica territorial, los hallazgos del trabajo de campo indican que este resultado no se logró alcanzar debido a la débil implementación del primer componente de operación del fondo.<sup>26</sup> En esa línea, de acuerdo con la información de la matriz de seguimiento de proyectos financiados por el FONIE al 2018, se observa que el 68% de los distritos atendidos recibieron financiamiento para un solo servicio de infraestructura, el 31% para dos servicios, 3% para tres servicios y ninguno para los cuatro servicios. Según el testimonio de funcionarios y ex funcionarios del MIDIS, la limitada definición de responsabilidades dentro del fondo debilitó la coordinación y articulación entre sectores.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con el Reglamento del FONIE, este componente considera la creación de la Secretaría Técnica de Gestión (STG), bajo un diseño organizacional multisectorial, que comprende la participación permanente de representantes del MVCS, MTC, MEM, y PROINVERSIÓN. Asimismo, comprende la creación de un Comité Directivo, adscrito al MIDIS, el cual tiene por objeto ejercer la dirección estratégica del fondo.

<sup>23</sup> De acuerdo con el Reglamento del FONIE, este componente considera la definición de criterios de focalización de intervenciones, y los protocolos para la identificación, programación, ejecución y evaluación de intervenciones.

<sup>24</sup> De acuerdo con el Reglamento del FONIE, este componente considera los protocolos para la asignación de recursos a las Unidades Ejecutoras para la ejecución de intervenciones.

<sup>25</sup> Tal como se precisó en la sección descriptiva del FONIE, de acuerdo con el Manual de Operaciones, se definieron cinco fases del ciclo operativo; sin embargo, solo se describen cuatro de ellas. No se ha identificado la descripción de la fase "Sistema de Incentivos", que, de acuerdo con el Reglamento, corresponde a diseñar "mecanismos de incentivos con la finalidad de lograr que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno aporten recursos al FONIE y/o cofinancien recursos, a fin de contribuir a cerrar las brechas en plazos adecuados, en forma sostenible y preferentemente con intervenciones simultáneas".

<sup>26</sup> Este hallazgo se desarrollará de forma extensiva en la evaluación de procesos (sección 7.2 del presente informe).

Además, se requirió un mayor fortalecimiento de la orientación a la planificación territorial para el financiamiento de intervenciones multisectorial de forma simultánea.

A partir de los resultados esperados a lograr por el fondo, se analizó literatura académica que sustente y evidencie los impactos relacionados a la inversión en infraestructura básica territorial.<sup>27</sup> Asimismo, se desarrolla, para cada uno de los sectores relevantes al FONIE, una revisión de los medios a través de los cuales la inversión en infraestructura impacta en la población en el ámbito rural. Ello se desarrollará a continuación.

Según el Banco Mundial (1994), la inversión en infraestructura genera beneficios a través de dos fuentes principales de impacto: la instalación y mejoramiento de servicios de infraestructura y la movilización de recursos para la construcción de esta infraestructura. Por un lado, la inversión en infraestructura permite generar o ampliar la disponibilidad de servicios para la población. Así, el acceso a servicios básicos favorece la mejora en los indicadores sociales: por ejemplo, tener acceso a agua potable puede mejorar la salud de la población, pues reduce la incidencia de enfermedades infecciosas estomacales y la mortalidad infantil. Asimismo, la inversión en la construcción de una carretera permite disminuir tiempos de movilización, por lo que la población enferma puede ser trasladada a tiempo y de forma oportuna a centros de salud y la población en edad de asistir a escuelas puede hacerlo a menor costo por la reducción en los costos de transporte.

Por otro lado, dado que para la construcción de infraestructura es necesaria una movilización de recursos, existen efectos directos e indirectos que se traducen en mejoras en crecimiento económico y desarrollo. Los efectos directos están relacionados con los requerimientos de bienes (maquinaria, equipos, insumos) para la construcción de las instalaciones y con la creación de empleos temporales de manera directa, indirecta e inducida. Los efectos indirectos se derivan del uso de los servicios: una mayor infraestructura facilita la integración con otros mercados, reduce los costos logísticos y de inventarios. Así, una mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura genera una mayor productividad de los factores y costos de producción más bajos para los productores (Rozas y Sánchez, 2004). De este modo, estimula la inversión, y a través de ella se dinamiza la economía, con lo cual se impulsa el crecimiento potencial del PBI.

---

<sup>27</sup> Cabe precisar que estos efectos no han sido considerados en ningún documento revisado sobre el FONIE.

Cuadro 3. Efectos económicos y sociales de la inversión en infraestructura por sectores

Sector	Efectos económicos	Efectos sociales	Literatura
Agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo de turismo</li> <li>▪ Reducción de pérdidas de horas-hombre</li> <li>▪ Mejora en la productividad</li> <li>▪ Aumento de la participación de la mujer en la economía</li> <li>▪ Disminución de costos de transacción (precio, tiempo, salud y compra de bidones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decisiones de vida y comportamiento social</li> <li>▪ Reducción de tasas de morbilidad y mortalidad</li> <li>▪ Mejora de indicadores de enfermedades diarreicas en niños</li> <li>▪ Menor inasistencia escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ WSP, 2008</li> <li>▪ Esrey <i>et al.</i>, 1991</li> <li>▪ Srinivasulu <i>et al.</i>, 2006</li> <li>▪ Waddington <i>et al.</i>, 2009</li> <li>▪ Edwards <i>et al.</i>, 2004</li> <li>▪ Vásquez, 2008</li> <li>▪ Bonifaz y Aragón, 2008</li> </ul>
Caminos vecinales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ahorro de tiempo</li> <li>▪ Reducción de costos de transporte y transacción</li> <li>▪ Mejora del vínculo entre hogares rurales y mercados de bienes e insumos</li> <li>▪ Incremento de oportunidades de empleo rural</li> <li>▪ Incremento de productividad al interconectar mercados</li> <li>▪ Mejoramiento de la calidad y seguridad de acceso a trabajo, mercados y servicios</li> <li>▪ Crecimiento económico</li> <li>▪ Diversificación del ingreso en actividades no agrícolas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento del nivel de vida de las personas</li> <li>▪ Incremento del acceso a servicios básicos</li> <li>▪ Mejora de indicadores de salud materna</li> <li>▪ Mejora de indicadores de nutrición</li> <li>▪ Mayor acceso a educación</li> <li>▪ Incremento de infraestructura pública de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Escobal y Ponce, 2002</li> <li>▪ Grootaert y van Bastelaer, 2002</li> <li>▪ Gannon y Liu, 1997</li> <li>▪ Windle y Cramb, 1996</li> <li>▪ Porter, 2002</li> <li>▪ Levy, 1996</li> </ul>
Electrificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento de ingresos</li> <li>▪ Reducción de gastos de los hogares</li> <li>▪ Aumento del número de empresas</li> <li>▪ Aumento de la productividad</li> <li>▪ Mayor tiempo para realizar actividades productivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento del nivel de vida de las personas</li> <li>▪ Incremento del acceso a servicios básicos</li> <li>▪ Mayor acceso a información y entretenimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Khandler <i>et al.</i>, 2009</li> <li>▪ IEG, 2008</li> <li>▪ Urrunaga <i>et al.</i>, 2013</li> <li>▪ Banco Mundial, 2010</li> <li>▪ ESMAP, 2012</li> <li>▪ Aguirre, 2017</li> <li>▪ IEG, 2008</li> </ul>

Sector	Efectos económicos	Efectos sociales	Literatura
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor tiempo dedicado al estudio por escolares</li> <li>▪ Aumento de la seguridad</li> </ul>	
Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incremento de ingresos</li> <li>▪ Incremento de la negociación de los precios de productos agrícolas</li> <li>▪ Reducción de la dispersión de los precios de productos agrícolas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de la pobreza y desigualdad</li> <li>▪ Ahorro de tiempo</li> <li>▪ Mejora de la transmisión de la información</li> <li>▪ Incremento del capital social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deustua y Benza, 2004</li> <li>▪ Escobal y Torero, 2005</li> <li>▪ Fan <i>et al.</i>, 2002</li> <li>▪ Hudson, 1995</li> <li>▪ Aker, 2010</li> <li>▪ Goodman, 2003</li> <li>▪ Frost y Sullivan, 2006</li> </ul>

Elaboración: APOYO Consultoría, a partir de la revisión de literatura realizada.

Cada uno de estos servicios de infraestructura por separado genera beneficios; sin embargo, de forma combinada pueden potenciar aún más sus efectos. Pese a ello, los estudios sobre los efectos de la implementación de infraestructura de más de un servicio son escasos. Según Escobal y Torero (2004), existen complementariedades en los beneficios de los distintos tipos de infraestructura pública, específicamente de agua, desagüe, electricidad y telefonía; sobre los ingresos de los hogares rurales. Los autores argumentan que este cambio en el ingreso de las zonas rurales ocurre como consecuencia del incremento en las horas trabajadas, cambios en los niveles de participación entre las actividades generadoras de ingreso y cambios en las horas trabajadas en cada tipo de actividad.

Los autores encontraron que el efecto de tener dos activos de infraestructura es mayor que la agregación de efectos individuales de cada uno. Así, en el caso peruano, los ingresos de los hogares rurales crecen más cuando estos hogares tienen acceso a un paquete integral de servicios o “combo”, que cuando reciben uno por uno los servicios. Asimismo, FAO (2008) discute que las intervenciones en infraestructura en modelo “combo” deben responder a un enfoque de desarrollo territorial. El desarrollo de proyectos de infraestructura con enfoque territorial, según los autores, permiten en los hogares rurales una diversificación de las actividades productivas, dado que facilita el desarrollo de otros negocios (turismo, artesanía, entre otros).

A partir de la revisión de literatura sobre los efectos de la implementación de infraestructura básica territorial, se consideran cuatro impactos: la mejora en el acceso a servicios básicos de manera continua y sostenible para la inclusión económica de zonas rurales, el cierre de brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos, la mayor competencia y aumento de la productividad y la diversificación de las actividades económicas de la población rural. Estos impactos presentan a su vez, impactos de largo plazo que consisten en la mejora en el bienestar y en la calidad de vida de la población en zonas rurales y el crecimiento económico y desarrollo social en dichas zonas.

La propuesta de teoría de cambio realizada por el equipo consultor se puede visualizar a través del gráfico N° 5. En el caso de los insumos y productos de la intervención, estos han sido recogidos a partir de la información del Reglamento y el Manual de Operaciones del FONIE. De esta forma, los productos de la intervención del fondo son: i) gerencia articulada de las intervenciones, ii) identificación, focalización y evaluación de intervenciones, iii) asignación y transferencia de recursos del FONIE y iv) seguimiento de las intervenciones financiadas.

A partir de los componentes planteados, el Manual de Operaciones del FONIE establece un conjunto de actividades (insumos) que operativizan la intervención del fondo. En ese sentido, las actividades consideradas para la propuesta de teoría de cambio del fondo que se alinean con el primer componente relacionado a la gerencia articulada de intervenciones son: la creación de la STG del FONIE, la creación del Consejo Directivo Multisectorial y la construcción y aprobación del PMEI. En el caso del segundo componente, las actividades que permiten realizar la identificación, focalización y evaluación de las intervenciones son: la definición de criterios para la focalización de distritos, la difusión del fondo en los distritos

focalizados y, por último, la recepción y evaluación de solicitudes de financiamiento de intervenciones. Respecto del componente de asignación y transferencia de recursos, la principal actividad es la facilitación de fondos dirigido a las intervenciones. Por último, el componente de seguimiento de las intervenciones considera la actividad de seguimiento y evaluación, que está a cargo de la STG del FONIE a partir de la información reportada desde las Unidades Ejecutoras de las intervenciones.<sup>28</sup>

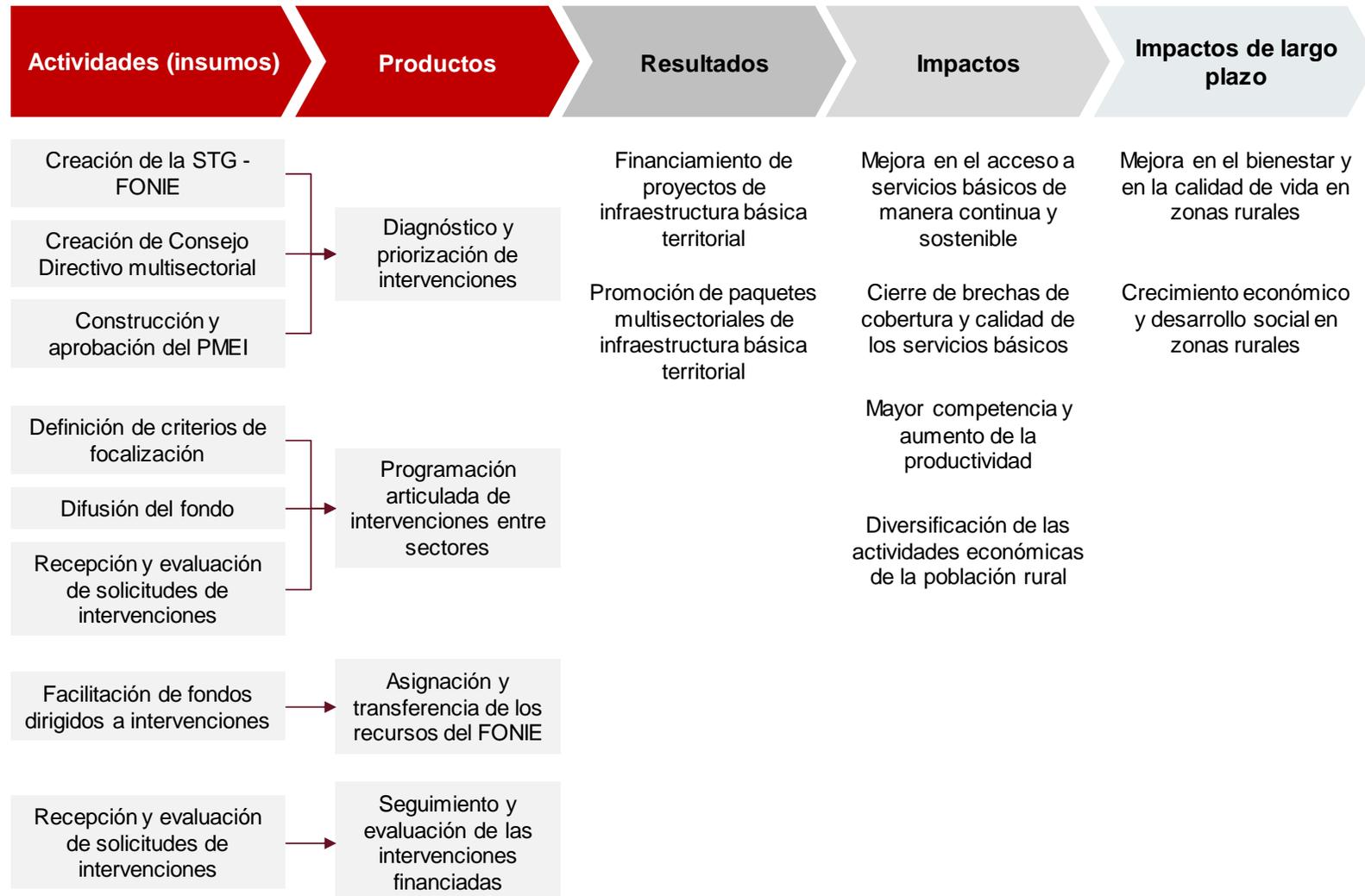
Los resultados esperados de la intervención del fondo, según su documentación normativa, son el financiamiento de proyectos de infraestructura básica territorial y la promoción de paquetes multisectoriales de infraestructura básica territorial. La cadena de impactos e impactos de largo plazo corresponde a una interpretación del equipo consultor sobre los objetivos del FONIE a partir de la estrategia pensada desde su creación y la revisión de la literatura que sustenta los efectos de las intervenciones financiadas.

En esa línea, se consideraron cuatro impactos: la mejora en el acceso a servicios básicos de manera continua y sostenible para la inclusión de económica de zonas rurales, el cierre de brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos, la mayor competencia y aumento de la productividad y la diversificación de las actividades económicas de la población rural. Estos impactos presentan a su vez, impactos de largo plazo que representan el fin de la intervención del fondo sobre la población beneficiaria. Estos consisten en la mejora en el bienestar y en la calidad de vida de la población en zonas rurales y el crecimiento económico y desarrollo social en zonas rurales.

---

<sup>28</sup> De acuerdo con la revisión de literatura realizada, los componentes que el FONIE considera las principales funciones de todo mecanismo de promoción de la inversión pública: i) financiamiento, ii) dirección (rectoría), iii) control, y iv) información (Ortegón y Pacheco, 2004). Sin embargo, como se verá en la sección de evaluación del diseño, existe otra función clave que consiste en el mantenimiento, que implica esfuerzos en el fortalecimiento de capacidades de todo el equipo encargado de implementación de proyectos de inversión, que en principio no se considera con suficiente peso en los documentos de diseño del Fondo.

**Gráfico 5. Propuesta de teoría de cambio del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales**



Fuente: Manual de Operaciones y revisión de literatura  
 Elaboración: APOYO Consultoría

## 6. Metodología del estudio, técnicas utilizadas y fuentes de datos recopilados

La información revisada en las secciones anteriores ha permitido identificar la manera óptima de aplicar una metodología para la evaluación del diseño, procesos y resultados del FONIE. Así, la sección inicia con una descripción de los conceptos generales que se aplicarán en la evaluación (entre los cuales figuran la metodología de marco lógico, el análisis de la teoría de cambio, y el análisis de cadena de valor), continúa con una descripción del enfoque aplicado a la evaluación del FONIE, y finaliza con una descripción de las fuentes de información y técnicas utilizadas para obtener los hallazgos.

### 6.1 Conceptos generales

La evaluación de diseño y procesos del FONIE implica el uso de distintos conceptos usados en la implementación de políticas públicas. En este caso, se desarrollarán dos conceptos clave: i) la metodología de marco lógico, y ii) el desarrollo de la teoría de cambio de la intervención. A continuación, se desarrollarán ambos conceptos:

- *Evaluación de diseño: metodología de marco lógico*

La evaluación del diseño de una intervención, típicamente, requiere la aplicación de la metodología de marco lógico, metodología usada para el diseño de proyectos de inversión pública y de programas presupuestales. Esta metodología parte del análisis de la problemática (árbol de problemas), y continúa con la identificación de objetivos estratégicos de la intervención (árbol de objetivos), el análisis de alternativas, y el diseño de la matriz de marco lógico (MML).

El árbol de problemas identifica en la vertiente inferior, las causas o determinantes del problema principal y, en la vertiente superior, las consecuencias o efectos derivados de éste. Las causas directas son aquellas que se encuentran más directamente relacionadas con el problema central, mientras que las causas indirectas representan los factores que determinan las causas directas del problema principal. Por otro lado, los efectos directos representan aquellas consecuencias visibles más directamente relacionadas con el problema central, mientras que los efectos indirectos representan aquellos sucesos generales que se derivan de los efectos directos del problema central.

El diseño del árbol de problemas permite contar con una definición clara y precisa del problema principal que aborda el proyecto, el cual debe definirse como una carencia, necesidad o déficit existente y constituye una situación claramente observable y medible. En este sentido, es importante que el problema central no se confunda con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico, ya que esto podría representar una causa en la generación del problema, más no el problema en sí mismo. La clara identificación y medición del problema principal permitirá conocer la magnitud de la carencia, necesidad o déficit, para luego plantear los objetivos que procuren disminuirlo o eliminarlo.

El árbol de objetivos es la versión positiva del árbol de problemas y permite identificar claramente los componentes y actividades que se implementan en el marco del proyecto. A partir del árbol de objetivos y el correspondiente análisis de alternativas para el

cumplimiento de cada objetivo, es posible construir una MML. De esta forma, los efectos identificados en el árbol de problemas se convierten en los objetivos de la intervención (fines); mientras que las causas se convertirán en los componentes de intervención.

De este modo, en la MML, los objetivos de la intervención se establecen de acuerdo con cuatro niveles jerárquicos (fin, propósito, componentes y actividades) que guardan correspondencia con el árbol de problemas y objetivos. Estos objetivos deben estar acompañados por indicadores, que son descripciones operativas útiles para medir el grado de logro de los objetivos o impactos esperados. Es importante mencionar que la revisión e identificación de los indicadores es una etapa sensible en cualquier evaluación debido a que identifica aquellas variables sobre las cuales el proyecto incide de manera esperada o inesperada. Por ello, en el diseño de un sistema de indicadores se debe tener en cuenta un conjunto de propiedades deseables que pueden ser resumidas a través del siguiente gráfico:

**Gráfico 6. Características deseables de los indicadores de resultados**



Elaboración: APOYO Consultoría

Los indicadores pueden ser cuantitativos (número, cantidad, coeficiente, índice, porcentaje, proporción, promedio, etc.) y cualitativos (participación, empoderamiento, motivación, diálogo, percepción, actitudes, habilidades, comportamientos, satisfacción, etc.); siempre y cuando estos sean cuantificables por medio de fuentes de verificación existentes. Al igual que los objetivos, los indicadores se definen a nivel de fin, propósito, componentes y actividades. Debido a ello, estos se enmarcan de forma congruente dentro de la MML.

- **Indicadores de fin:** Miden la contribución de la intervención a la problemática global que desea mitigar, situación que sólo será observable al finalizar el período de ejecución; y consideran impactos que no necesariamente dependen únicamente de la intervención.

- **Indicadores de propósito:** Miden los efectos directos que tienen los componentes sobre la población beneficiaria, los cuales surgen al ejecutarse la intervención a través de la provisión de un conjunto de bienes o servicios.
- **Indicadores de componentes:** Miden los productos más inmediatos expresándolos en cantidades físicas de bienes producidos o servicios prestados, aunque también puede incluir una dimensión cualitativa.
- **Indicadores de actividades:** Expresan la cantidad física de las actividades realizadas como parte de los componentes, aunque también puede incluir indicadores dicotómicos asociados con el cumplimiento de alguna condición o requisito.

Por otro lado, los medios de verificación representan las herramientas, mecanismos y métodos para verificar el progreso de todos los objetivos del proyecto. Esta información es fundamental pues permite realizar un seguimiento continuo de las acciones que se implementen. Para ello, a cada uno de los indicadores a nivel de fin, propósito, componentes y actividades se le asignará un medio de verificación, es decir los instrumentos a partir de los cuales se calculará, estimará o recogerá la información que permita determinar si se alcanzó la meta planteada.

- *Evaluación de diseño: teoría de cambio*

La teoría de cambio explica la teoría causal entre la intervención y los resultados que se esperan para lograr contribuir en los impactos finales previstos. En ese sentido, el desarrollo de una teoría de cambio requiere la identificación de los objetivos y actividades de la intervención (Dhillon y Vaca, 2018). A partir de ello, se construye un esquema que vincula actividades (o insumos), productos, resultados e impactos, y tiene como principal objetivo la evaluación del impacto de cualquier política (ver siguiente gráfico).

**Gráfico 7. Esquema de teoría de cambio**



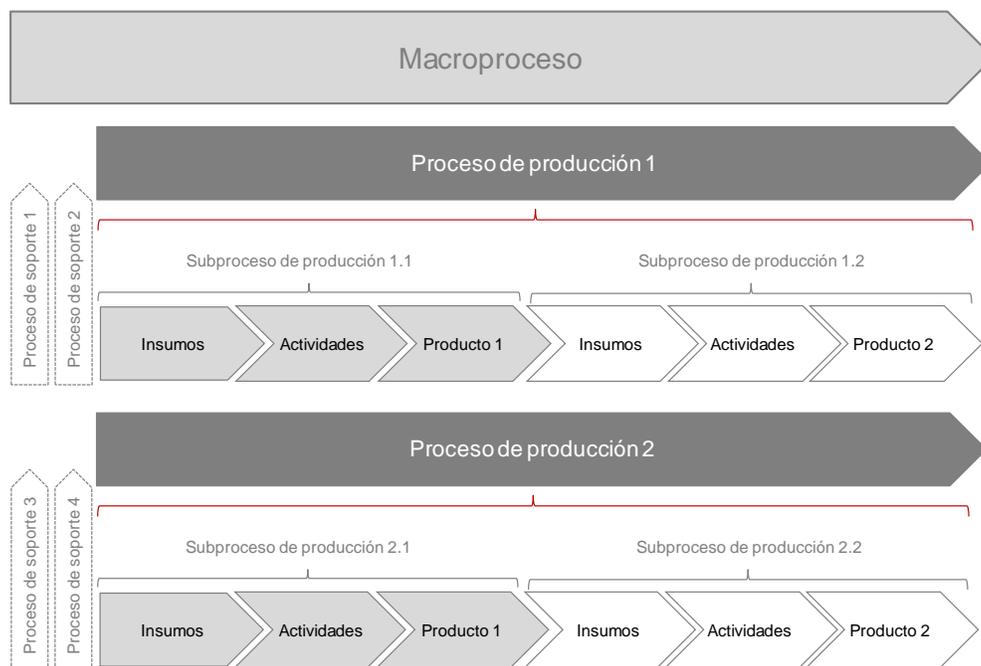
Fuente: Rogers (2014), Zavaleta (2016)  
Elaboración: APOYO Consultoría

Es posible emplear una teoría de cambio con el fin de determinar cuál es la situación actual de la población que se pretende atender a través de la intervención (en términos de necesidades y oportunidades), qué situación se pretende alcanzar y qué acciones vale la pena realizar para efectuar la transición entre una y otra. De ese modo, se trazan metas más realistas, se aclaran las responsabilidades y se acuerda una visión común sobre las estrategias que deben aplicarse para lograr las metas.

- *Evaluación de procesos*

En términos generales, un determinado proceso es un conjunto de subprocesos y/o actividades que transforman los elementos de entrada (insumos) en productos (Krajewski, et al., 2008). Un proceso tiene un objetivo medible (resultado) y puede comprender otros procesos más pequeños (subprocesos) o formar parte de procesos más grandes (macroprocesos). Además, tanto los procesos como los subprocesos y macroprocesos pueden ser secuenciales o paralelos entre sí. Los procesos están compuestos por insumos, actividades y productos. Los insumos son bienes y/o servicios requeridos para la ejecución de actividades, mientras que las actividades son la secuencia de tareas y/o acciones a realizar para ejecutar el subproceso específico, y los productos son los bienes y/o servicios brindados directamente a la población objetivo.

**Gráfico 8. Estructura general de la cadena de valor con sus conceptos clave**



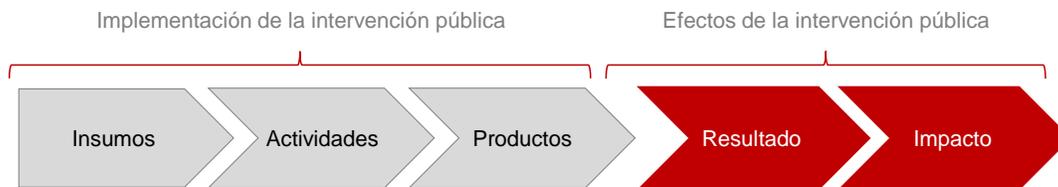
Elaboración: APOYO Consultoría

La cadena de valor es la serie interrelacionada de procesos que produce un bien o servicio que agrega valor para los clientes o usuarios finales. Cada actividad en un proceso debe agregar valor a las actividades precedentes; y deben eliminarse los desperdicios y costos innecesarios. Las cadenas de valor están compuestas por dos tipos de procesos: los procesos de producción o procesos centrales y los procesos de soporte o procesos de apoyo (Krajews et al., 2008).

Para los casos en los que la cadena de valor está vinculada con una intervención pública, los procesos de producción distinguen insumos, actividades, productos y además de ello, identifican el cumplimiento de los objetivos de la provisión de los productos y/o servicios a través del mapeo de un resultado específico y un resultado final o impacto. El resultado se refiere a un cambio necesario para la solución del problema central identificado, mientras

que el impacto es el cambio que se genera en las condiciones de la población. Asimismo, cabe señalar que los procesos de soporte transversales a las cadenas de valor de las intervenciones públicas están regulados por los sistemas administrativos del Estado.

### Gráfico 9. Estructura de un proceso de producción (de una intervención pública)



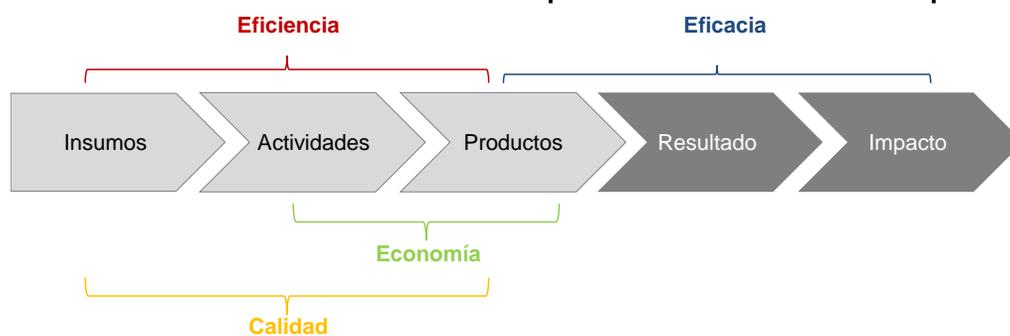
Elaboración: APOYO Consultoría

Las evaluaciones de procesos analizan mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz, eficiente y de calidad. Para ello, primero se debe definir los procesos a través de un mapa de procesos.

Un mapeo de procesos permite identificar de manera clara y ordenada las acciones, programas, proyectos e intervenciones que ejecuta una determinada organización o institución. A través de esta técnica, se logra identificar el objetivo específico, el alcance, los subprocesos de producción y entrega y los procesos de soporte relevantes, los responsables, los insumos y productos, los proveedores y clientes (actores clave), y las fallas o tareas que se deben corregir. Luego, se deberá identificar las actividades que conforman los procesos y subprocesos de producción, así como los criterios que las rigen. De esta manera, se podrá identificar las posibles desviaciones de las situaciones esperadas y los riesgos asociados. Además, se deberá detectar los cuellos de botella y las duplicidades.

Para los lineamientos en la optimización de procesos, se debe conocer el marco conceptual que lo sustenta. Aunque este análisis parte del análisis de procesos individuales, estos son los componentes básicos que conforman toda la cadena de valor de una organización o institución. Por ello, la finalidad de la evaluación de procesos reside en el mejoramiento y optimización de estos, comprobando que los pasos llevados a cabo para construir el producto o brindar el servicio son los más adecuados.

La evaluación de un proceso ligado a una intervención pública supone una evaluación de su desempeño; es decir, de cómo, a través del flujo de acciones, se logran los objetivos para los que fue planteado, haciendo un uso óptimo de los recursos disponibles. Para ello, se evalúan cuatro dimensiones ligadas al proceso: (i) eficacia, asociada con el logro de los objetivos; (ii) eficiencia, relacionada con la producción y entrega de un bien o servicio y sus insumos, comparados con un referente; y la identificación de cuellos de botella y duplicidades; (iii) economía, referente a los procesos de soporte de gestión financiera, equipamiento y logística; y (iv) calidad, asociada con los atributos y características del bien o servicio.

**Gráfico 10. Dimensiones de evaluación de procesos de una intervención pública**

Elaboración: APOYO Consultoría

El análisis de la eficacia supone la evaluación del logro o grado de cumplimiento de los objetivos del proceso; por lo tanto, está fuertemente ligado a la relación entre el producto y los resultados alcanzados. Asimismo, el análisis de la eficiencia supone un análisis entre la producción de un bien o servicio y el costo que esto supone; es decir, un proceso eficiente obtiene más productos con un determinado conjunto de insumos y recursos. Por su parte, el análisis de economía se define por la capacidad de administrar óptimamente los recursos financieros, minimizando los costos sin comprometer los estándares de calidad. Finalmente, en el análisis de la calidad se evalúa la capacidad de responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios, y adaptarse a su entorno. Ello implica que los bienes y servicios deben ser provistos de acuerdo con estándares de calidad expresados en términos de oportunidad, características técnicas, satisfacción de usuarios, entre otros.

Durante la evaluación de procesos, se identifican diversos tipos de actores involucrados; sin embargo, es importante trabajar con aquellos que están vinculados de forma directa y que realizan la gestión de diversas etapas de los procesos. Usualmente, cuando se evalúan procesos ligados a intervenciones públicas, los actores clave suelen ser los rectores del órgano funcional al que pertenece la intervención (gobierno nacional) y los gestores operativos (gobiernos subnacionales). Existen otros actores que intervienen en el proceso que pueden brindar información específica para mejorar la gestión, pero de los cuales no dependen las acciones de optimización.

## 6.2 Enfoque metodológico aplicado al FONIE

### - *Evaluación de diseño*

De acuerdo con los objetivos específicos de la presente consultoría, se requiere evaluar la pertinencia del diseño del FONIE. Esto consiste en evaluar el grado de adecuación de la intervención a sus objetivos originales y a la problemática que plantea mitigar.

Según los conceptos generales revisados en el acápite anterior, es posible realizar el análisis de pertinencia desde i) la metodología de marco lógico,<sup>29</sup> y ii) el análisis de la teoría de cambio de la intervención. Este análisis, en ambos casos, requiere ser realizado a partir de los objetivos estratégicos de la intervención, las estrategias de intervención, el contexto en el que se desarrolla y la problemática que enfrenta la población beneficiaria.

Al respecto, cabe resaltar que el fondo no contempló el desarrollo de una MML ni una teoría de cambio que permita realizar una evaluación propia de estos elementos. En ese caso, como se puede apreciar en la sección 5 del presente documento, el equipo consultor ha desarrollado una teoría de cambio con la información documental revisada del fondo.

En el caso particular de la MML, las actividades para el análisis del diseño del FONIE se pueden resumir en las siguientes:

- Identificación del problema central de la intervención.
- Elaboración del árbol de problemas y objetivos, a partir del modelo conceptual de la intervención.
- Elaboración de la MML.
- Análisis de la lógica vertical de la intervención.

En el caso del análisis de la teoría de cambio, las actividades son las siguientes:

- Revisión de literatura que valide las relaciones causales entre los insumos del fondo y los resultados de la intervención.
- Identificación de otros insumos críticos para el logro de los resultados previstos por el FONIE.

Para llevar a cabo el análisis planteado, se realizó una revisión de documentación normativa del fondo, literatura y se contrastó con fuentes de información primaria. La revisión de documentación del fondo permitió reconstruir los elementos del diseño utilizados para el análisis (árboles de problemas y objetivos, MML y teoría de cambio). La revisión de literatura permitió sustentar las relaciones de causa-efecto de la MML, así como identificar buenas prácticas a nivel nacional e internacional a partir de las cuales se pueden plantear recomendaciones al diseño. En el caso del análisis de teoría de cambio, la literatura también permitió identificar qué otros insumos son relevantes para garantizar los resultados esperados por el fondo. Con el levantamiento de información primaria, por su parte, se

---

<sup>29</sup> En la medida que la MML es una herramienta de planificación de intervenciones que busca resumir de manera global su lógica de funcionamiento, se considera una herramienta factible para la conceptualización del fondo.

indagó acerca de la satisfacción de los usuarios respecto de los servicios recibidos. Ello con el fin de identificar si la intervención está alineada con sus necesidades.

- *Evaluación de procesos*

Los objetivos relacionados a los procesos de la intervención consisten en evaluar el modelo de implementación de los proyectos en el marco del FONIE, identificar potenciales factores de éxito o cuellos de botella; y determinar oportunidades de mejora.

Para realizar esta evaluación, se aplicó un enfoque de cadena de valor, la cual define una secuencia de actividades que transforman un insumo –una solicitud de un bien o un servicio– en un resultado o producto –la entrega del bien o el servicio–, añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena –mejores condiciones calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros–. Bajo este enfoque se entienden los procesos como el conjunto de actividades encadenadas y lógicamente relacionadas que emplean ciertos recursos para lograr la provisión de los servicios que el programa ofrece, los cuales se encuentran alineados con los objetivos que este pretende alcanzar.

Durante esta actividad se han considerado la estructura organizacional, los mecanismos de intervención y de comunicación, y las funciones de las áreas responsables en cuanto a la programación, planeamiento, presupuesto y coordinación de los procesos y subprocesos requeridos para la provisión de bienes y servicios que forman parte de la implementación de los proyectos en el marco del FONIE.

Para cumplir con los objetivos de evaluación de procesos, el análisis fue dividido en dos etapas importantes:

La primera etapa consistió en la revisión exhaustiva de los procesos definidos en el Manual de Operaciones del fondo (que representa el insumo clave para identificar los procesos). Ello permitió la identificación del mapa de procesos y subprocesos del fondo, así como de los actores involucrados en cada uno de ellos. Producto del análisis realizado, se identificaron algunas hipótesis que fueron contrastadas en la siguiente etapa.

La segunda etapa consistió en el análisis de procesos efectuados en la práctica. Este análisis fue realizado a través de la recolección de información primaria, a través de la cual se indagó cómo se están realizando estos procesos y subprocesos a nivel central y local, así como el nivel de participación de los diferentes actores a cargo del fondo. Para ello, se ha incluido en las guías de entrevistas (ver **Anexo 10.2**), una sección acerca de los principales procesos de la intervención: i) solicitud de financiamiento, ii) asignación y transferencia de recursos, iii) ejecución de intervenciones, y iv) seguimiento y evaluación.

A partir de esta información, es posible contrastar aquello señalado en la normativa con lo que efectivamente se está realizando. A su vez, la realización de entrevistas permitió identificar etapas críticas o cuellos de botella que impiden que el FONIE cumpla con sus objetivos de intervención.

Por último, una vez definidos y validados los principales hallazgos de la evaluación, se identificaron oportunidades de mejora de los procesos y subprocesos del FONIE. La viabilidad de las recomendaciones fue validada con el equipo de la DGSE y de la Secretaría Técnica de Gestión (STG) del Fondo.

- *Evaluación de resultados*

En cuanto a la evaluación de los resultados del FONIE, de acuerdo con los Términos de Referencia, se identificaron los resultados alcanzados en el periodo 2013-2018, respecto a si la intervención ha contribuido a mejorar la calidad de vida de su población objetivo, evaluar la sostenibilidad de los resultados, así como analizar las percepciones de los actores a nivel local.

De acuerdo con el marco conceptual de la intervención, el FONIE permitiría que la población beneficiaria incremente su calidad de vida, tanto desde el aspecto económico, como desde el aspecto social. En ese sentido, los atributos cualitativos de estos efectos han sido identificados como parte del estudio a partir de las entrevistas grupales con la comunidad.

En línea con ello, para evaluar los resultados se realizó un análisis de cobertura de la intervención, así como de su contribución en el aumento del acceso de la población objetivo del fondo a servicios de infraestructura de agua y saneamiento, telecomunicaciones, energía y transporte. Desde una perspectiva cuantitativa, se analizará información estadística y, en particular, aquella generada por el FONIE a través de sus sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación.

### 6.3 Técnicas para el análisis de hallazgos

- *Revisión de información normativa sobre el fondo*

Como parte de las actividades a desarrollar en el estudio, se revisaron los siguientes documentos:

- Ley de creación del FONIE.
  - Reglamento de creación del FONIE.
  - Ley de presupuesto público de los años 2013-2016.
  - Manual de Operaciones del Fondo (R.M N° 087-2013-MIDIS).
  - Actualizaciones del Manual de Operaciones del Fondo (R.M N° 142-2013-MIDIS, R.M N° 101-2015-MIDIS).
  - Matriz de seguimiento de las intervenciones, actualizada al año 2018.
- *Revisión de evaluaciones pasadas con relación al fondo*

En cuanto a las evaluaciones pasadas, en el 2016, la DGSE desarrolló el estudio “Asistencia técnica para el estudio sobre los procesos de implementación de proyectos de inversión pública financiados por el FONIE”. Asimismo, en el 2014, APOYO Consultoría desarrolló un documento de trabajo donde realizaba algunas recomendaciones en función del análisis del diseño del FONIE. Ambos estudios fueron tomados en consideración en la evaluación, prestando atención al nuevo contexto del fondo.

- *Estrategia de recolección de información primaria*

A través de la investigación cualitativa, se buscó entender de forma exhaustiva los procesos de interacción social entre los actores que participan en la implementación de las intervenciones financiadas por el fondo. La metodología empleada se basa en el enfoque participativo, el cual procura adecuarse a las características de la población objetivo del ámbito de intervención bajo análisis, con el fin de obtener una mejor descripción y una mayor comprensión del contexto en el cual los eventos ocurren; permiten incorporar las perspectivas de las personas y aportan a la generación de confianza con las poblaciones con las que se trabaja conjuntamente.

Adicionalmente, las técnicas ligadas a este enfoque posibilitan el tratamiento de temas subjetivos que no se pueden abordar o medir a través de la aplicación de encuestas. En otras palabras, se trata de comprender e interpretar a profundidad las percepciones, experiencias, valoraciones y actitudes desde el propio entorno en el que se relacionan los actores sociales. De esta forma, esta metodología implica un entendimiento comprehensivo, una descripción extensiva y un análisis del fenómeno en su conjunto; y además, puede combinar distintas fuentes de información y métodos de recolección de información.

Para el análisis de información primaria, dado el enfoque cualitativo descrito, se considera la triangulación como la estrategia más adecuada para la comprensión e interpretación de los hallazgos. Ello implica asegurar la confiabilidad de la información resultante de las

entrevistas semiestructuradas, bajo una descripción analítica que considere los objetivos, categorías y variables del fondo.

Para efectos del presente estudio, se trianguló información cualitativa y cuantitativa, de fuentes primaria y secundaria, respectivamente. El componente cuantitativo permite incorporar el análisis de cobertura de la intervención.

En el presente estudio se aplicaron dos técnicas de recolección de información cualitativa: (i) entrevistas a profundidad a actores clave, y (ii) talleres participativos, las cuales se describen a continuación:

- Entrevistas a profundidad:

Las entrevistas a profundidad son entendidas como instrumentos cara a cara de recolección de información basados en la interacción social entre el entrevistado y el entrevistador; debido a su naturaleza, a diferencia de la encuesta, las entrevistas permiten un mayor grado de flexibilidad en las respuestas, ya que existe la posibilidad de replicar y repreguntar. Las entrevistas pueden ser estructuradas o semiestructuradas dependiendo del nivel de detalle y requerimientos de la guía utilizada.

Las entrevistas constituyen conversaciones espontáneas, flexibles y dinámicas, y están dirigidas a la comprensión de las perspectivas, percepciones y experiencias de los informantes con respecto a un hecho, fenómeno o proceso que afecta sus vidas desde su universo social. Por ello es importante la aplicación de entrevistas a profundidad a cada uno de los actores que intervienen en la provisión del servicio.

Así, en la sección **Anexo 10.2** se visualizan las tres guías de entrevistas en profundidad que se utilizaron para la evaluación: i) guía de entrevistas a funcionarios del FONIE en sede central; ii) guía de entrevistas a representantes de las Unidades Sectoriales (US); y iii) guía de entrevistas a Gobiernos Locales. Se consideró así, la realización de entrevistas semiestructuradas, que permitieron abordar un grupo estándar de preguntas por actor, y otros temas adicionales que surjan desde la experiencia y conocimientos del informante.

- Entrevistas grupales

Las entrevistas grupales permiten lograr un consenso entre los participantes, mediante el intercambio de conocimiento, percepciones, experiencias y opiniones sobre los temas del estudio independientemente de la posición de liderazgo o cargo de los participantes. De esta forma, las entrevistas grupales promueven el auto escrutinio crítico y la autoevaluación horizontal dentro de un ambiente confiable y seguro. Asimismo, esta técnica permite utilizar un conjunto de herramientas complementarias para obtener una visión integral desde la perspectiva de los involucrados.

Se desarrollaron entrevistas grupales con la población usuaria de los proyectos de infraestructura financiados por el FONIE. En la sección **Anexo 11.2** se encuentra en detalle los contenidos de la guía de entrevista grupal con usuarios que se utilizó para la evaluación de los proyectos en el marco del FONIE.

- *Selección de la muestra*

La aplicación de técnicas cualitativas incluyó a los siguientes actores clave:

- Funcionarios en el nivel central
  - Funcionarios del MIDIS
  - Funcionarios del FONIE
- Funcionarios en el nivel local
  - Autoridad Local (alcalde o representante del Gobierno Local)
  - Responsables de Unidades Ejecutoras, Unidades Formadoras u Oficinas de Programación de Inversiones
- Representantes de la comunidad
  - Población usuaria de la localidad

Asimismo, la muestra del estudio contempló doce expedientes en la etapa de inversión que fueron analizados considerando todo el proceso de gestión de la inversión (pre-inversión, inversión y post inversión). En esa línea, se seleccionaron las siguientes regiones: **Apurímac, Ayacucho, Huánuco y Lambayeque**. A partir de ellos, la selección de distritos respondió, en primer lugar, a la búsqueda de diversidad de intervenciones evaluadas y, en segundo lugar, a la diversidad de Unidades Ejecutoras y monto de inversión de los proyectos. En el siguiente cuadro se detallan los proyectos seleccionados para el presente estudio.

Cuadro 4. Proyectos seleccionados para el estudio

Departamento	Distrito	Unidad ejecutora	Área de intervención	Código SNIP	Nombre de la intervención
Apurímac	Curahuasi	Gobierno local	Caminos vecinales	245969	Construcción del camino vecinal entre los anexos de San Juan de Ccollpa, Progreso Larata, Vista alegre, Matibamba, Fátima y Pucuta del centro poblado de San Juan de Ccollpa.
	Lambrama	Gobierno local	Agua y saneamiento	237221	Mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los centros poblados rurales del distrito de Lambrama.
Ayacucho	Santillana	Gobierno local	Electrificación	193429	Ampliación del sistema de electrificación rural ii etapa, comunidades distrito de Santillana.
		Gobierno local	Agua y saneamiento	218117	Instalación del sistema de agua potable y letrinas en la comunidad de Santa Rosa de Araujo.
	San Miguel	PNSR	Agua y saneamiento	245799	Mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable e instalación de unidades básicas de saneamiento en la localidad de Rocchas.
	Acocro	Gobierno local	Electrificación	280923	Mejoramiento y ampliación del servicio de energía eléctrica mediante el sistema convencional en las 27 comunidades distrito de Acocro.
Huánuco	Quisqui	Gobierno local	Telecomunicaciones	215801	Ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso al servicio de telefonía fija abonados, telefonía pública y telefonía móvil en la zona rural y de preferente interés social Kichki.
			Electrificación	218461	Ampliación del servicio de energía eléctrica en las localidades del distrito de Quisqui.
			Agua y saneamiento	269601	Mejoramiento del sistema de agua potable e instalación del sistema de saneamiento en la localidad de San Pedro de Cani.
Lambayeque	Cañaris	FITEL	Telecomunicaciones	226458	Instalación de banda ancha para la conectividad integral y desarrollo social de la región Lambayeque.
		Gobierno local	Agua y saneamiento	244978	Creación del servicio de agua potable e instalación de letrinas biodigestor en la localidad de San Cristóbal.
	Incahuasi, Cañaris	Gobierno local	Agua y saneamiento	281263	Mejoramiento de los servicios de agua potable y desagüe de la localidad de Huacapampa.
<b>Total de proyectos evaluados</b>					<b>12</b>

Elaboración: APOYO Consultoría

## 7. Resultados

En la siguiente sección se presentan los resultados del estudio como resultado del trabajo de campo y la revisión de la documentación normativa del FONIE. En primer lugar, se evalúa del diseño del fondo, para lo cual se reconstruye la MML y la teoría de cambio detrás de su implementación. En segundo lugar, se evalúan los procesos de operación del FONIE desde lo normativo hasta su implementación en la práctica. En tercer lugar, se evalúan los principales resultados del fondo durante el periodo 2013-2018 en cuanto a su contribución con la mejora de la calidad de vida, cierre de brechas, cobertura y percepciones de los actores a nivel local.

### 7.1 Evaluación de diseño<sup>30</sup>

#### 7.1.1 Aplicación de la metodología de marco lógico

De acuerdo con la revisión de documentos institucionales del FONIE, la evaluación ha permitido identificar que la creación del FONIE no partió desde un enfoque moderno de políticas públicas que considere la teoría de cambio (Cadena de Valor, Modelo Lógico, Cadena de Resultados) como instrumento que permita operacionalizar el modelo que se esperaba lograr. De acuerdo con UNICEF<sup>31</sup> la "... teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización". En este sentido, el FONIE también debió contar con su respectiva teoría de cambio.

Si bien la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 del FONIE expone parcialmente la problemática de espacios geográficos que carecen de servicios, desarrolla una breve revisión de la literatura sobre la importancia de la intervención en combos que potencia resultados de mejores ingresos en la población, plasma algunos criterios de priorización y señala metas a alcanzar al 2016, el documento no llega a plantear una teoría de cambio clara que incluya los componentes específicos de MML, ni árboles de problemas y objetivos que sustenten al Fondo. En sí mismo, este constituye un hallazgo importante de la evaluación, pues se considera altamente valioso que éste cuente con objetivos de desarrollo claramente identificados y que estén alineados con una problemática sustentada en la evidencia, así como indicadores que permitan realizar una medición de línea de base y la evaluación de sus resultados e impactos.

En tal sentido, y considerando la importancia de una MML, a partir de la revisión de los documentos del FONIE (listados en la sección metodológica), el equipo consultor ha reconstruido el árbol de problemas y objetivos, así como una MML y ha propuesto dos

---

<sup>30</sup> Esta sección, así como la sección conceptual, buscan responder al objetivo OE2 de la consultoría: Evaluar si el diseño del FONIE es el adecuado para la obtención de los resultados esperados, a partir de identificación de evidencias, literatura relacionada y de buenas prácticas públicas a nivel nacional e internacional.

<sup>31</sup> Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

alternativas de MML: una alternativa que recoge lo realizado por el FONIE, según lo dispuesto en la última versión del Manual de Operaciones y el Reglamento de creación; y otra alternativa que recoge la propuesta del consultor, considerando el análisis de la problemática que enfrenta el Fondo.

De acuerdo con la metodología de marco lógico, el punto de partida para la planificación de una intervención consiste en el análisis de la problemática. Al no contar el FONIE con una documentación de la problemática que sustenta el Fondo, el equipo consultor ha desarrollado una propuesta que se puede visualizar de forma esquemática en el árbol de problemas (ver gráfico 11).

A partir de la revisión de la documentación del FONIE, se identificó que el problema central que busca atender es la persistencia de brechas de cobertura y calidad de los servicios públicos claves en zonas rurales. En la vertiente superior del árbol se detallan los efectos que ocasiona el problema central y que también son descritos por la teoría de cambio presentada. En ese sentido, se identificó que el problema central genera un desincentivo a la actividad económica a todo nivel y un limitado acceso y calidad de servicios públicos y sociales. Por un lado, el desincentivo a la actividad económica limita la generación de empleo y disminuye los ingresos de la población rural. Por otro lado, la inadecuada instalación y mejoramiento de servicios básicos ocasiona que el acceso y la calidad de los servicios públicos y sociales en zonas rurales sean limitados con lo cual se deterioran diversos indicadores sociales como salud, educación, pobreza, entre otros. Todos los efectos descritos limitan los niveles de bienestar y la calidad de vida de los hogares rurales.<sup>32</sup>

La vertiente inferior del árbol de problemas identifica las causas del problema central que busca atender la intervención. En esa línea, se identificaron cuatro causas directas de la persistencia de brechas de cobertura y calidad de servicios públicos clave en zonas rurales: los inadecuados sistemas de planeamiento y presupuesto, la insuficiente capacidad de gestión, la débil articulación intergubernamental e intersectorial, y los limitados recursos disponibles para la inversión en infraestructura. La primera de ellas se produce debido a la limitada capacidad para identificar y priorizar proyectos, y a la inadecuada percepción de demandas de la población y determinación de brechas de infraestructura. La segunda de las causas directas se ocasiona debido a los inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, la insuficiente infraestructura, equipamiento, gestión logística y la limitada evaluación y seguimiento de proyectos. La tercera causa directa es producida por los limitados canales de coordinación intergubernamental e intersectorial y a la ausencia de gestión de proyectos transversales a más de un sector. Finalmente, la cuarta causa directa se genera por los limitados incentivos de invertir en el ámbito rural, pues, los retornos privados de proyectos de infraestructura son menores en comparación con aquellos del ámbito urbano.

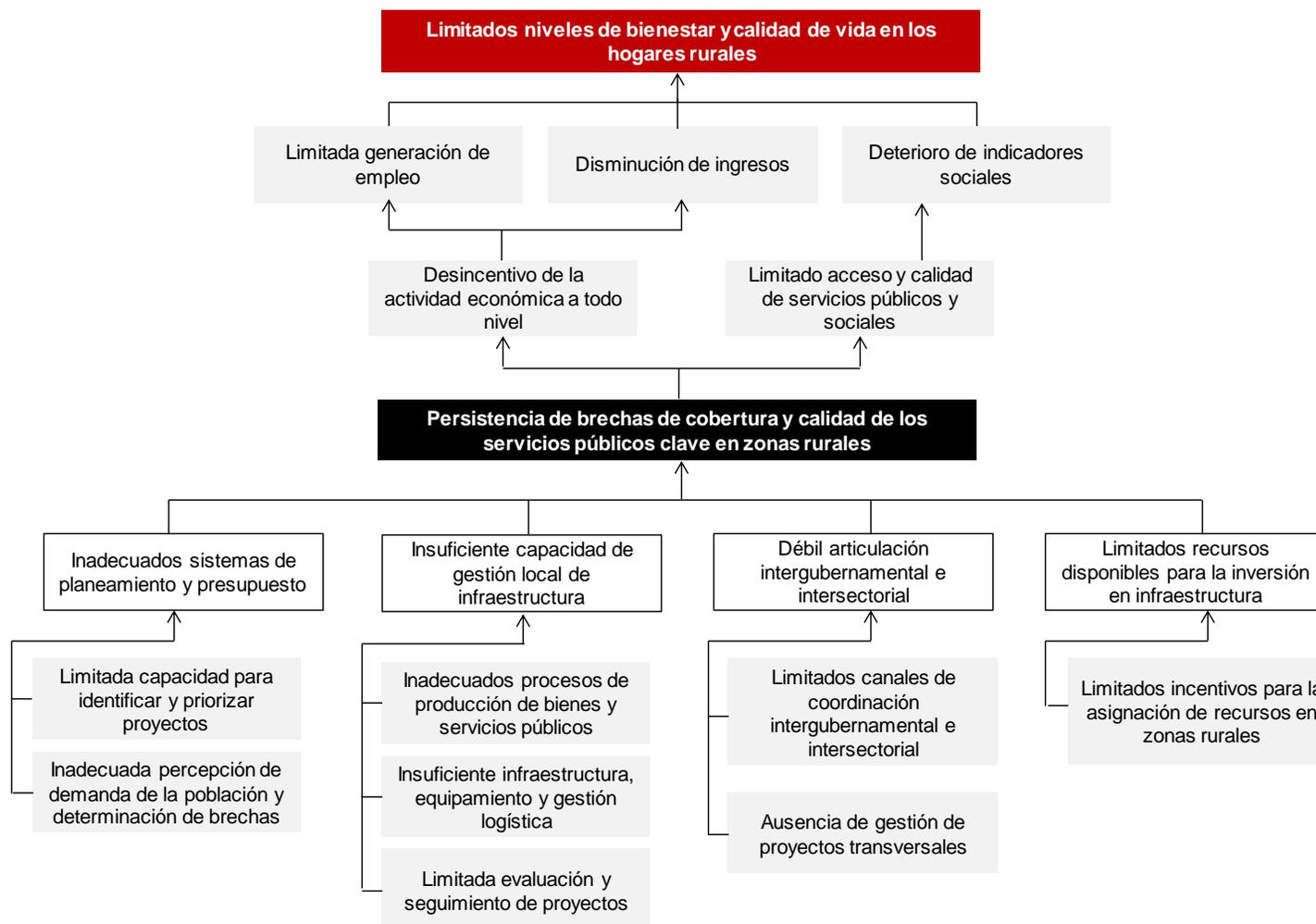
El árbol de objetivos es la versión positiva del árbol de problemas: los efectos identificados en el árbol de problemas se convierten en los objetivos de los programas; mientras que las

---

<sup>32</sup> Estos efectos han sido consolidados a partir de la revisión de literatura revisada con el fin de desarrollar la teoría de cambio de la intervención.

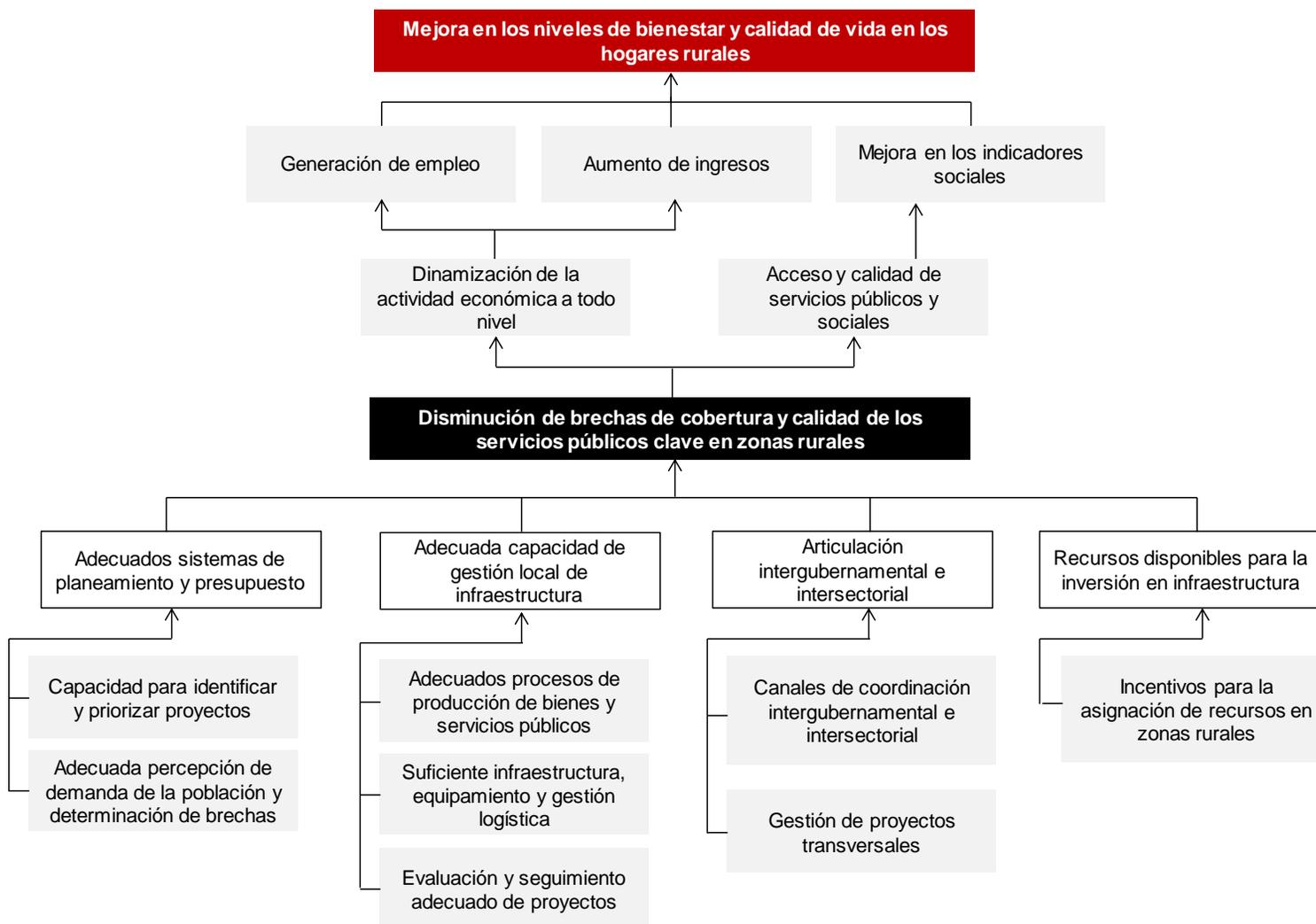
causas se convertirán en los componentes de intervención o medios. El árbol de objetivos sustenta el diseño del FONIE, pues permite asociar directamente la intervención con las causas que generan el problema central y, a través de sus componentes contribuir a la mitigación de dichas causas (ver gráfico 12).

**Gráfico 11. Árbol de problemas propuesto por el equipo consultor para el diseño del FONIE**



Nota: El contenido del árbol de problemas responde a la revisión de literatura realizada, normativa sobre el fondo, y evaluaciones anteriores.  
Elaboración: APOYO Consultoría

**Gráfico 12. Árbol de objetivos propuesto por el equipo consultor para el diseño del FONIE**



Nota: El contenido del árbol de objetivos responde a la revisión de literatura realizada, normativa sobre el fondo, y evaluaciones anteriores.  
Elaboración: APOYO Consultoría

A partir de la problemática presentada, es posible construir una matriz de marco lógico que contenga los componentes necesarios para trabajar, en la medida de lo posible, todas las causas directas e indirectas identificadas. A continuación, se presenta una MML que intenta replicar los lineamientos seguidos por el FONIE en el transcurso de su operación. Así, en el siguiente cuadro, se detalla cada uno de los componentes y actividades descritas, así como indicadores de medición de cada uno de ellos con sus respectivos medios de verificación. Además, se resaltan las actividades que no fueron desarrolladas como se tenían previstas o no fueron implementadas según el diseño de la intervención del fondo.

La intervención del fondo tiene como propósito la disminución de brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos públicos clave en zonas rurales para la mejora en el bienestar y la calidad de vida en los hogares rurales. La MML reconstruida considera cuatro componentes fundamentales para la intervención del fondo: i) el arreglo institucional para la gerencia articulada de las intervenciones, ii) el diagnóstico y priorización de distritos, iii) asignación y transferencia oportuna de recursos y iv) seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas.<sup>33</sup> Cada uno de los componentes presenta un conjunto de actividades que permiten alcanzar los objetivos previstos.

En esa línea, el primer componente sobre el arreglo institucional para la gerencia articulada de las intervenciones tiene como actividades la construcción de Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI) y la consolidación de aportes a nivel regional y local de dichos planes. La programación de intervenciones en paquetes intersectoriales se realiza mediante este primer componente debido a que se requiere la articulación y coordinación entre Unidades Sectoriales. Sin embargo, en opinión del equipo consultor, es importante que en este componente se propongan actividades concretas para promover una articulación más efectiva entre las Unidades Sectoriales, que dé pie a una mayor ejecución de proyectos de infraestructura de forma empaquetada. De no ser así, se corre el riesgo (como efectivamente sucedió en la práctica), de una baja intervención en paquetes de infraestructura multisectorial.

Como se expondrá en la sección de la evaluación de procesos, las actividades relacionadas a la construcción y consolidación de aportes a nivel regional y local a los PMEI no se realizaron de acuerdo con el diseño normativo del fondo. Durante la operación del FONIE, se elaboraron dos PMEI que no fueron actualizados anualmente de acuerdo con el enfoque territorial de cierre de brechas y no incorporaron aportes a nivel regional y local como se tenía previsto en el Manual de Operaciones del fondo.

El segundo componente de diagnóstico y priorización de distritos presenta las actividades de actualización de bases de datos de distritos focalizados y la elaboración de Línea de Base de las intervenciones. No obstante, de acuerdo con los hallazgos de la evaluación de procesos, esta última actividad no fue implementada como fue previsto. De acuerdo con los testimonios de funcionarios del fondo, no se contó con una Línea de Base de los distritos intervenidos que permita evaluar los avances en relación con el cierre de brechas de

---

<sup>33</sup> La propuesta de estos componentes se sustenta en lo precisado en el Manual de Operaciones, así como el Reglamento de creación del FONIE.

servicios básicos. De la misma forma, no elaboró una matriz lógica de la intervención del fondo.

El tercer componente relacionado al financiamiento de intervenciones considera la evaluación y priorización de solicitudes de financiamiento y la gestión de la transferencia de recursos. Al respecto, el equipo consultor considera pertinentes las actividades planteadas a nivel de diseño, aunque en la evaluación de procesos se identificarán algunos cuellos de botella importantes.

Por último, el cuarto componente que consiste en el seguimiento y evaluación de las intervenciones tiene como actividades el monitoreo del cierre de brechas de servicios básicos en las localidades intervenidas y el seguimiento físico y financiero de los proyectos. En este caso, se considera que, según la revisión de documentos de diseño, no se cuenta con responsables claros del seguimiento y evaluación de las intervenciones, lo cual puede prestarse a riesgos de problemas en la ejecución.<sup>34</sup> A partir de los hallazgos del trabajo de campo, la dificultad de no contar una Línea de Base ni estudios intermedios del desempeño de las intervenciones financiadas impidieron un adecuado monitoreo al cierre de brechas de servicios como se tenía previsto de acuerdo con el diseño del fondo.

A continuación, se presenta la MML desarrollada por el equipo consultor, que intenta recoger lo previsto por el FONIE para el desarrollo de su intervención. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, se han sombreado en color rojo las actividades 1.1, 1.2, 2.2 y 4.1, pues estas actividades no fueron implementadas (o fueron implementadas parcialmente) según lo recogido a través del trabajo de campo.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Como por ejemplo: retrasos en la entrega de obras, baja calidad técnica en la ejecución de intervenciones, conflictos entre la población y el Gobierno Local por problemas en ejecución de obra, problemas de saneamiento físico-legal, entre otros. Los problemas detectados en la práctica se pueden visualizar en la sección 7.2 del presente documento.

<sup>35</sup> La actividad 1.1 tuvo un avance parcial con respecto a lo previsto.

Cuadro 5. Matriz de Marco Lógico reconstruido a partir de documentación normativa del FONIE

Objetivo	Descripción	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
<b>Fin</b>	Mejora en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales	Índice de desarrollo humano a nivel distrital Ingresos promedio mensual por hogar en el último año (últimos 12 meses)	Censo 2017 Encuesta de seguimiento	
<b>Propósito</b>	Disminución de brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos públicos clave en zonas rurales	Porcentaje de hogares con acceso a servicios de agua y saneamiento, electricidad, transporte vial, y telefonía en los distritos focalizados	Línea de base del FONIE (o Censo 2017) Encuesta de seguimiento	Desarrollo de capacidades en la población sobre el uso, la operación y el mantenimiento de los servicios recibidos Estabilidad política a nivel de los gobiernos locales
<b>Componentes</b>	1. Arreglo institucional <sup>1/</sup> para la gerencia articulada de las intervenciones	Porcentaje de intervenciones ejecutadas en paquetes de infraestructura multisectorial Porcentaje de intervenciones ejecutadas en cada sector	Reportes de gestión del FONIE	Estabilidad política de los gobiernos locales Voluntad política de las Unidades Sectoriales para la coordinación de entrega de paquetes de infraestructura, sea a través de intervenciones simultáneas o a través del desarrollo de planes territoriales
	2. Diagnóstico y priorización de distritos	Proporción de distritos atendidos de los distritos focalizados	Línea de base del FONIE Encuesta de seguimiento	Disposición del MEF para la asignación oportuna de recursos

Objetivo	Descripción	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
	3. Financiamiento de intervenciones	Porcentaje de proyectos aprobados por el FONIE y las Unidades Sectoriales que recibieron financiamiento	Reportes de gestión del FONIE	
	4. Seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas	Porcentaje de proyectos en ejecución sobre los cuales se reporta información de seguimiento y monitoreo	Reportes de gestión del FONIE y de Unidades Sectoriales	
<b>Actividades</b>	1.1 Construcción de Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI)	Número de PMEI aprobados y actualizados Porcentaje de intervenciones del PMEI asociadas a paquetes de infraestructura multisectorial	Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones	
	1.2 Consolidación de aportes a nivel regional y local al plan de ejecución del PMEI	Porcentaje de gobiernos subnacionales que realizan aportes a los PMEI	Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones	
	2.1 Actualización de bases de datos de los distritos y centros poblados focalizados	Número de distritos focalizados	Base de datos de distritos focalizados	
	2.2 Elaboración de Línea de Base y Matriz de Marco Lógico de las intervenciones	Línea de base realizada Matriz de Marco Lógico realizada	Barrido Censal del SISFOH 2012- 2013	
	3.1 Evaluación de solicitudes de requerimiento de financiamiento	Número de solicitudes aceptadas u observadas	Reportes de gestión del FONIE	
	3.2 Priorización de solicitudes de requerimientos de financiamiento	Número de solicitudes priorizadas	Lista de solicitudes de requerimiento priorizada	

Objetivo	Descripción	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
	3.3 Gestión de transferencia de recursos	Monto de recursos transferidos para la ejecución de las intervenciones  Porcentaje de recursos transferidos en un tiempo menor o igual a <b>XX meses</b> (por definir en consenso con el personal del fondo)  Número de convenios suscritos con Unidades Sectoriales y gobiernos subnacionales	Decretos Supremos de aprobación de transferencia de recursos	
	4.1 Monitoreo del cierre de brechas de servicios básicos	Porcentaje de la población con acceso a servicios básicos financiados por el fondo en los distritos focalizados	Informe trimestral de intervenciones	
	4.2 Seguimiento del avance físico y financiero de los proyectos financiados	Porcentaje de avance físico de los proyectos  Porcentaje de avance financiero de los proyectos	Informe trimestral de intervenciones Matriz de seguimiento de las intervenciones Aplicativo INFOBRAS Aplicativo SOSEM	

<sup>1/</sup>Arreglo organizacional: organización de distintas esferas o instituciones del gobierno (o de la sociedad civil) para alcanzar objetivos de política  
Elaboración: APOYO Consultoría, sobre la base de MIDIS (2013)

A partir de los hallazgos de la evaluación del diseño, es importante destacar que la lógica de la intervención, según las actividades desarrolladas en la práctica, buscaban atender dos de los problemas identificados en el árbol de problemas, que tienen que ver con los limitados recursos para la inversión en infraestructura, y la baja articulación intersectorial e intergubernamental. Dado que el segundo problema no fue atendido de forma suficiente, pues según opinión de los actores entrevistados, no se logró una articulación intersectorial para la ejecución de proyectos de infraestructura de forma empaquetada, parece ser que el primer problema fue el más relevante para el FONIE.

Este punto resulta muy importante, pues, de acuerdo con la propuesta de problemática realizada por el equipo consultor, existen otros problemas de planificación de presupuesto y de gestión local de infraestructura que, de no ser resueltos, reducen la probabilidad de impactar de manera óptima con la situación de la población rural atendida por el FONIE. Según la información recogida en las entrevistas, la opinión generalizada es que las municipalidades en las zonas más dispersas no están suficientemente preparadas para gestionar proyectos de infraestructura que permitan cerrar brechas. En ese sentido, el fondo si bien es un recurso valioso para promover la ejecución de infraestructura, puede ser subutilizado, por la baja capacidad de ejecución de los Gobiernos Locales.

Considerando ello, el equipo consultor ha propuesto algunas modificaciones a la MML, que implican la incorporación de tres actividades que permitan fortalecer el logro de los componentes bajo los que opera. En la siguiente versión de la MML se resaltan las actividades que se proponen incorporar, las cuales son descritas a continuación.

Dentro del segundo componente relacionado al diagnóstico y priorización de distritos, se propone la incorporación del diagnóstico de la capacidad institucional de los distritos intervenidos como tercera actividad. Según el equipo consultor, el componente de diagnóstico y priorización de distritos debería resultar en un diagnóstico que incluya la capacidad institucional de los distritos y comunidades donde interviene el fondo.<sup>36</sup>

Una línea de base con este nivel de detalle sobre los distritos focalizados debería incorporar información acerca de la capacidad institucional de las municipalidades de los Gobiernos Locales en cuanto al personal de sus Unidades Formuladoras y Ejecutoras de inversiones, así como su capacidad para realizar supervisión y monitoreo a la ejecución de las obras. De esta forma, la priorización de intervenciones podría tomar en cuenta el nivel de acompañamiento que la localidad requiere para una adecuada ejecución de los proyectos.

De acuerdo con el tercer componente de financiamiento de intervenciones, el equipo consultor propone la incorporación de la actividad de promoción del fortalecimiento de capacidades en gestión de inversiones de los Gobiernos Locales. Esta actividad tiene como objetivo mejorar la presentación de proyectos formulados por Gobiernos Locales en cuanto a su contenido técnico y la presentación de formularios de solicitudes de financiamiento al

---

<sup>36</sup> Esta última actividad no se encuentra dentro del Manual Operativo del fondo; sin embargo, se considera relevante puesto que contribuye a la priorización de intervenciones.

fondo. La promoción del fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Locales sería impulsada por el fondo y gestionada directamente por las Unidades Sectoriales.

Por último, se propone, dentro del cuarto componente relacionado al seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas, la incorporación de la actividad de transferencia de recursos a las Unidades Sectoriales para el seguimiento de las intervenciones. Dicha transferencia de recursos destinada al seguimiento contribuiría a fortalecer las actividades de monitoreo y visitas de supervisión que realizan las Unidades Sectoriales a cargo de las intervenciones.

La nueva versión de la MML se puede visualizar a través del siguiente cuadro. En este caso, se han sombreado en rojo aquellas actividades añadidas, en función del análisis de pertinencia de la intervención con la problemática que atiende.

Cuadro 6. Matriz de Marco Lógico del FONIE propuesta

Objetivo	Descripción	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
<b>Fin</b>	Mejora en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales	Índice de desarrollo humano a nivel distrital Ingresos promedio mensual por hogar en el último año (últimos 12 meses)	Censo 2017 Encuesta de seguimiento	
<b>Propósito</b>	Disminución de brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos públicos clave en zonas rurales	Porcentaje de hogares con acceso a servicios de agua y saneamiento, electricidad, transporte vial, y telefonía en los distritos focalizados	Línea de base del FONIE (o Censo 2017) Encuesta de seguimiento	Desarrollo de capacidades en la población sobre el uso, la operación y el mantenimiento de los servicios recibidos Estabilidad política a nivel de los gobiernos locales
<b>Componentes</b>	1. Arreglo institucional <sup>1/</sup> para la gerencia articulada de las intervenciones	Porcentaje de intervenciones ejecutadas en paquetes de infraestructura multisectorial Porcentaje de intervenciones ejecutadas en cada sector	Reportes de gestión del FONIE	Estabilidad política de los gobiernos locales Voluntad política de las Unidades Sectoriales para la coordinación de entrega de paquetes de infraestructura, sea a través de intervenciones simultáneas o a través del desarrollo de planes territoriales
	2. Diagnóstico y priorización de distritos	Proporción de distritos atendidos de los distritos focalizados	Línea de base del FONIE Encuesta de seguimiento	
	3. Financiamiento de intervenciones	Porcentaje de proyectos aprobados por el FONIE y las Unidades Sectoriales que recibieron financiamiento	Reportes de gestión del FONIE	Disposición del MEF para la asignación oportuna de recursos

Objetivo	Descripción	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
	4. Seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas	Porcentaje de proyectos en ejecución sobre los cuales se reporta información de seguimiento y monitoreo	Reportes de gestión del FONIE y de Unidades Sectoriales	
<b>Actividades</b>	1.1 Construcción de Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI)	Número de PMEI aprobados y actualizados Porcentaje de intervenciones del PMEI asociadas a paquetes de infraestructura multisectorial	Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones	
	1.2 Consolidación de aportes a nivel regional y local al plan de ejecución del PMEI	Porcentaje de gobiernos subnacionales que realizan aportes a los PMEI	Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones	
	2.1 Actualización de bases de datos de los distritos y centros poblados focalizados	Número de distritos focalizados	Base de datos de distritos focalizados	
	2.2 Elaboración de Línea de Base y Matriz de Marco Lógico de las intervenciones	Línea de base realizada Matriz de Marco Lógico realizada	Barrido Censal del SISFOH 2012- 2013	
	2.3 Diagnóstico de la capacidad institucional de los distritos intervenidos	Información recogida sobre recursos físicos y personal de las municipalidades intervenidas	Línea de base Reportes de seguimiento	
	3.1 Promoción del fortalecimiento de capacidades de gestión de inversiones de los Gobiernos Locales	Número de actividades de fortalecimiento de capacidades para la formulación de proyectos de los distritos priorizados	Reportes de gestión del FONIE y de Unidades Sectoriales	
	3.2 Evaluación de solicitudes de requerimiento de financiamiento	Número de solicitudes aceptadas u observadas	Reportes de gestión del FONIE	

Objetivo	Descripción	Indicador	Medios de verificación	Supuestos
	3.2 Priorización de solicitudes de requerimientos de financiamiento	Número de solicitudes priorizadas	Lista de solicitudes de requerimiento priorizada	
	3.3 Gestión de transferencia de recursos	Monto de recursos transferidos para la ejecución de las intervenciones	Decretos Supremos de aprobación de transferencia de recursos	
		Porcentaje de recursos transferidos en un tiempo menor o igual a <b>XX meses</b> (por definir en consenso con el personal del fondo)		
		Número de convenios suscritos con Unidades Sectoriales y gobiernos subnacionales		
	4.1 Monitoreo del cierre de brechas de servicios básicos	Porcentaje de la población con acceso a servicios básicos financiados por el fondo en los distritos focalizados	Informe trimestral de intervenciones	
4.2 Transferencia de recursos a las Unidades Sectoriales para el seguimiento de las intervenciones	Monto de recursos transferidos a las Unidades Sectoriales para el seguimiento de las intervenciones	Reportes de gestión del FONIE y de Unidades Sectoriales		
4.3 Seguimiento del avance físico y financiero de los proyectos financiados	Porcentaje de avance físico de los proyectos Porcentaje de avance financiero de los proyectos	Informe trimestral de intervenciones Matriz de seguimiento de las intervenciones Aplicativo INFOBRAS Aplicativo SOSEM		

<sup>1</sup>Arreglo organizacional: organización de distintas esferas o instituciones del gobierno (o de la sociedad civil) para alcanzar objetivos de política  
Elaboración: APOYO Consultoría, sobre la base de MIDIS (2013)

## 7.2 Evaluación de procesos

A partir de la evaluación de los procesos de la intervención del FONIE, se logró identificar potenciales factores de éxito o cuellos de botella y determinar oportunidades de mejora en relación con la implementación de proyectos. Por ello, es fundamental considerar la estructura organizacional, los mecanismos de intervención y las funciones de las áreas responsables de los procesos y subprocesos requeridos para la operación del FONIE. Posteriormente, se contrasta aquello señalado en la normativa con lo que efectivamente se está realizando, a través del análisis de información primaria recogida. Específicamente, se indagó cómo se están realizando estos procesos y subprocesos a nivel central y local, y el nivel de participación de los diferentes actores a cargo del FONIE.

### 7.2.1 Descripción de procesos por normativa (MOP)<sup>37</sup>

A continuación, se presentan los principales actores involucrados en la operación del FONIE y la sistematización de cada uno de sus procesos y subprocesos establecidos en el Manual Operativo vigente.<sup>38</sup>

La estructura organizacional del FONIE está compuesta, en primer lugar, por un Comité Directivo encabezada por el Viceministro de Políticas y Evaluación Social del MIDIS y con la participación de los Directores Ejecutivo de los sectores con los que se articula. En segundo lugar, se encuentra la Secretaría Técnica de Gestión conformada por el coordinador general y el equipo a cargo de los coordinadores de planeamiento y técnico. Por último, se encuentran las unidades a cargo de las intervenciones conformadas por las US y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN).

Dado el alcance del fondo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), trabaja de forma articulada con cuatro Unidades Sectoriales (US), según el sector al que pertenece cada proyecto (ver siguiente cuadro). Así, en el caso del MVCS, la articulación efectiva es con los Programas de Saneamiento Urbano y Rural, en el caso del MEM, la articulación es con la Dirección General de Electrificación Rural, y en el caso del MTC, la articulación es con Provías Descentralizado (para transportes), y con el FITEL (para el caso de telecomunicaciones).

---

<sup>37</sup> Esta sección busca responder al OE3 de la consultoría: Identificar y describir el mapa de procesos, subprocesos operativos y procedimientos y los actores involucrados en cada uno y sus roles, según la normativa vigente.

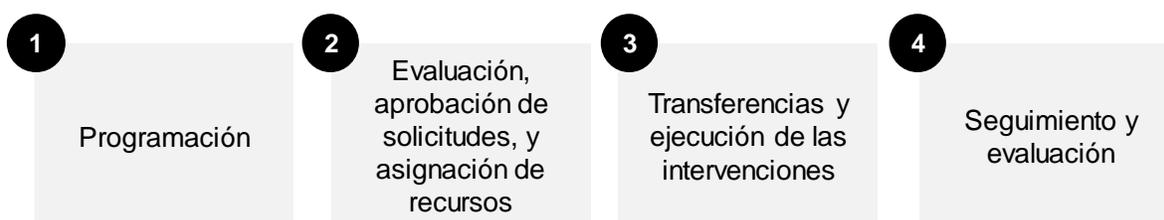
<sup>38</sup> R.M N° 101-2015-MIDIS – Modificación al Manual de Operaciones del FONIE.

**Cuadro 7. Organismos de articulación del FONIE**

Proyectos	Organismos de articulación
<b>Agua y saneamiento</b> 	<b>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR)</li> <li>Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU)</li> </ul>
<b>Electrificación rural</b> 	<b>Ministerio de Energía y Minas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General de Electrificación Rural (DGER)</li> </ul>
<b>Caminos rurales</b> 	<b>Ministerio de Transporte y Comunicaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Provías Descentralizado</li> </ul>
<b>Telecomunicaciones</b> 	<b>Ministerio de Transporte y Comunicaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)</li> </ul>

Fuente: Manual de Operaciones del FONIE (2013)  
 Elaboración: APOYO Consultoría

El ciclo operativo del FONIE está compuesto por cuatro macroprocesos (nivel 0) organizados según las siguientes fases:

**Gráfico 13. Fases del ciclo operativo del FONIE**

Elaboración: APOYO Consultoría

A continuación, se detallarán los procesos que se esperaron realizar de acuerdo con lo previsto en el Manual de Operaciones del fondo.

## I. Fase de programación (de acuerdo con el Manual de Operaciones)

La primera fase consiste en la programación de inversiones e involucra la actualización de la base de datos de los distritos focalizados a partir de la cual se determinan e implementan las acciones de identificación, priorización y programación de las intervenciones. Para los distritos focalizados, la STG, en coordinación con las unidades a cargo de las intervenciones, reúne información sobre sus condiciones actuales y requerimientos de infraestructura básica territorial.

Posteriormente, a partir de dicha información se construye una Línea de Base y Matriz Lógica de la intervención del FONIE.<sup>39</sup> Ambas incluyen los cambios esperados y las mediciones periódicas sobre la evolución y alcance de objetivos que se pretenden lograr mediante las intervenciones. Según el Manual de Operaciones del FONIE, la construcción de la Línea de Base y Matriz Lógica de las intervenciones financiadas con recursos del fondo se coordina con la asistencia y apoyo técnico de la DGSE, según lo que se menciona en el Manual de Operaciones. Además, se deben articular con las acciones de seguimiento y evaluación del FONIE.

Los procesos de identificación, priorización y programación de las intervenciones en infraestructura básica territorial contribuyen a la elaboración y aprobación del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones (PMEI). El PMEI es un instrumento de gestión a cargo de la STG del FONIE que provee una visión multianual y estratégica para ejecutar el ciclo operativo del financiamiento de las intervenciones durante un periodo de tres años. Para ello, la STG se encarga de promover que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno; así como las Unidades Sectoriales, asignen, prioricen y programen las intervenciones a ser financiadas según los criterios del PMEI.

Este instrumento de gestión sirve de base para la planificación de las intervenciones luego de su aprobación por parte del Comité Directivo del fondo. El PMEI tiene como finalidad determinar las intervenciones en los distritos focalizados por el FONIE por lo que cuenta con aportes a nivel regional, local y sectorial; y debe ser actualizado anualmente.

Según el Manual de Operaciones, el PMEI desarrolla criterios para la priorización de las intervenciones que pueden ser los siguientes:

- a. Disponibilidad de recursos en base al tipo de intervenciones.
- b. Distritos y sus zonas de influencia identificados con los ratios más altos de pobreza.
- c. Atención de aquellos distritos que presentan los ratios con mayores carencias en infraestructura básica territorial.
- d. Intervenciones que puedan efectuarse en forma simultánea y sinérgica, y con la escala adecuada según los espacios territoriales focalizados.

---

<sup>39</sup> Como se podrá visualizar en la sección de análisis, y como se precisó en la evaluación del diseño, el fondo no contó con una línea de base ni con una matriz lógica de intervenciones.

- e. Intervenciones que puedan ser articuladas y empaquetadas en combinaciones intersectoriales, las mismas que puedan ser desarrolladas en forma simultánea, sinérgica y con una economía de escala.
- f. Proyectos identificados en el Banco de Proyectos del SNIP que cuenten con viabilidad y cumplan con los criterios normados por el fondo, pero que no cuenten con financiamiento.

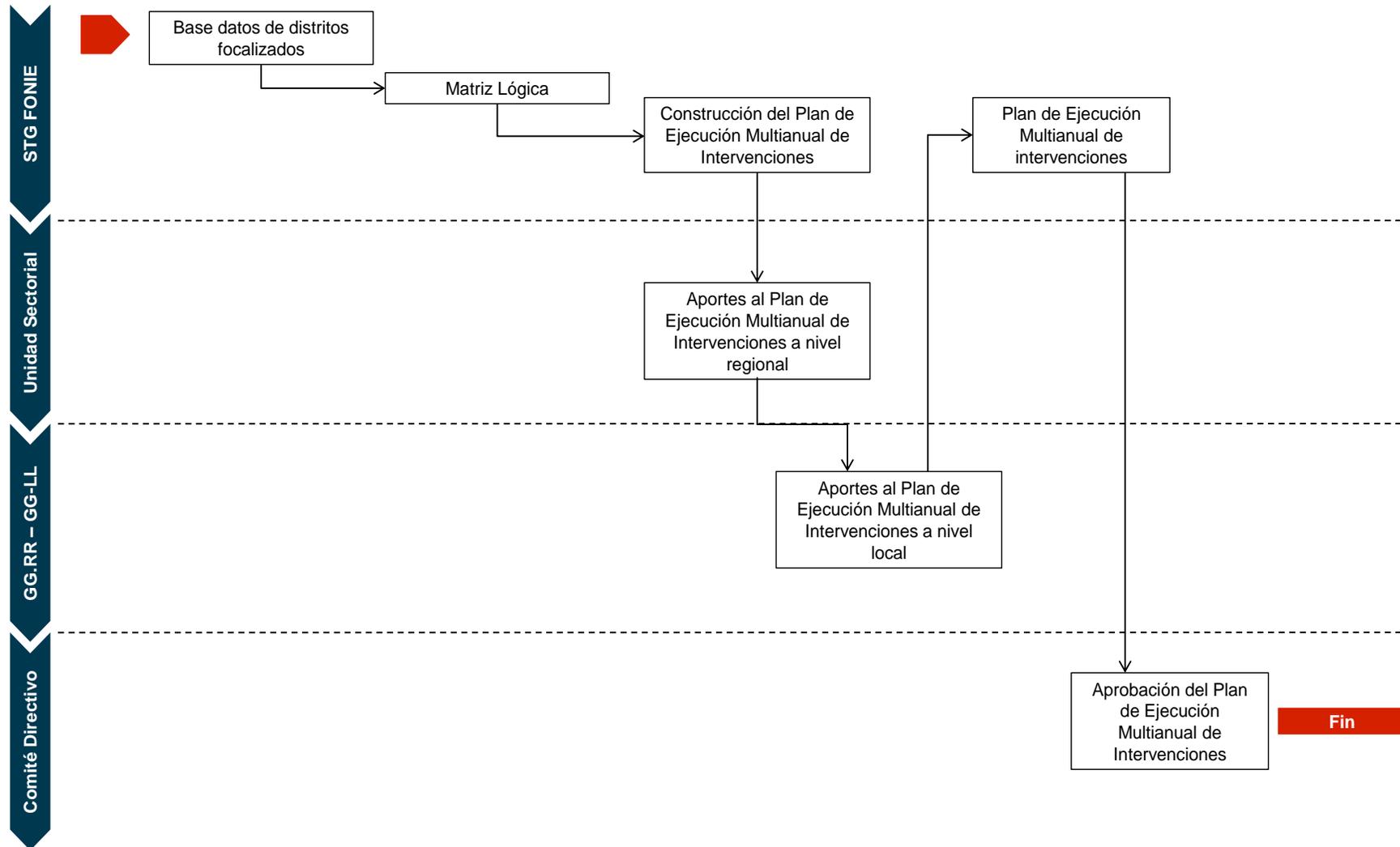
#### **Banco de Proyectos del SNIP**

El Banco de Proyectos es un aplicativo que almacena, actualiza, publica y consulta información resumida, relevante y estandarizada de los proyectos de inversión pública en su fase de pre-inversión. Esta herramienta entró en funcionamiento en el año 2000 y gracias a ella, el SNIP – ahora Inverte.pe – cuenta con una base de datos estandarizada de la información más relevantes de los proyectos que han sido formulados y evaluados por diferentes Unidades Formuladoras y Evaluadoras del país y que puede ser consultada a través de la web del Ministerio de Economía y Finanzas.

La STG, en coordinación con la DGSE y las unidades a cargo de las intervenciones, solicitará la información necesaria para desarrollar los procesos de identificación, priorización y programación. Las unidades a cargo de las intervenciones son responsables de brindar dicha información en los tiempos requeridos y en las condiciones de calidad solicitadas.

Para la elaboración del PMEI, la STG se encarga de estimar las brechas a ser cubiertas en infraestructura básica territorial en los distritos focalizados. Para ello, se podrá utilizar información de barridos censales, la obtención de información específica para determinar brechas, diagnósticos, entre otros. Luego de su aprobación, el PMEI será difundido entre los actores involucrados con la gestión de las intervenciones del fondo para su ejecución y seguimiento.

**Gráfico 14. Fase de programación del ciclo operativo del FONIE**



Fuente: Manual de Operaciones del FONIE [2013]

Elaboración: APOYO Consultoría

## **II. Fase de evaluación y aprobación de solicitudes, y asignación de recursos (de acuerdo con el Manual de Operaciones)**

La segunda fase consiste en la evaluación y aprobación de solicitudes, y en la asignación de recursos a las solicitudes de financiamiento presentadas por parte de los Gobiernos Locales y Regionales, o de las US directamente.

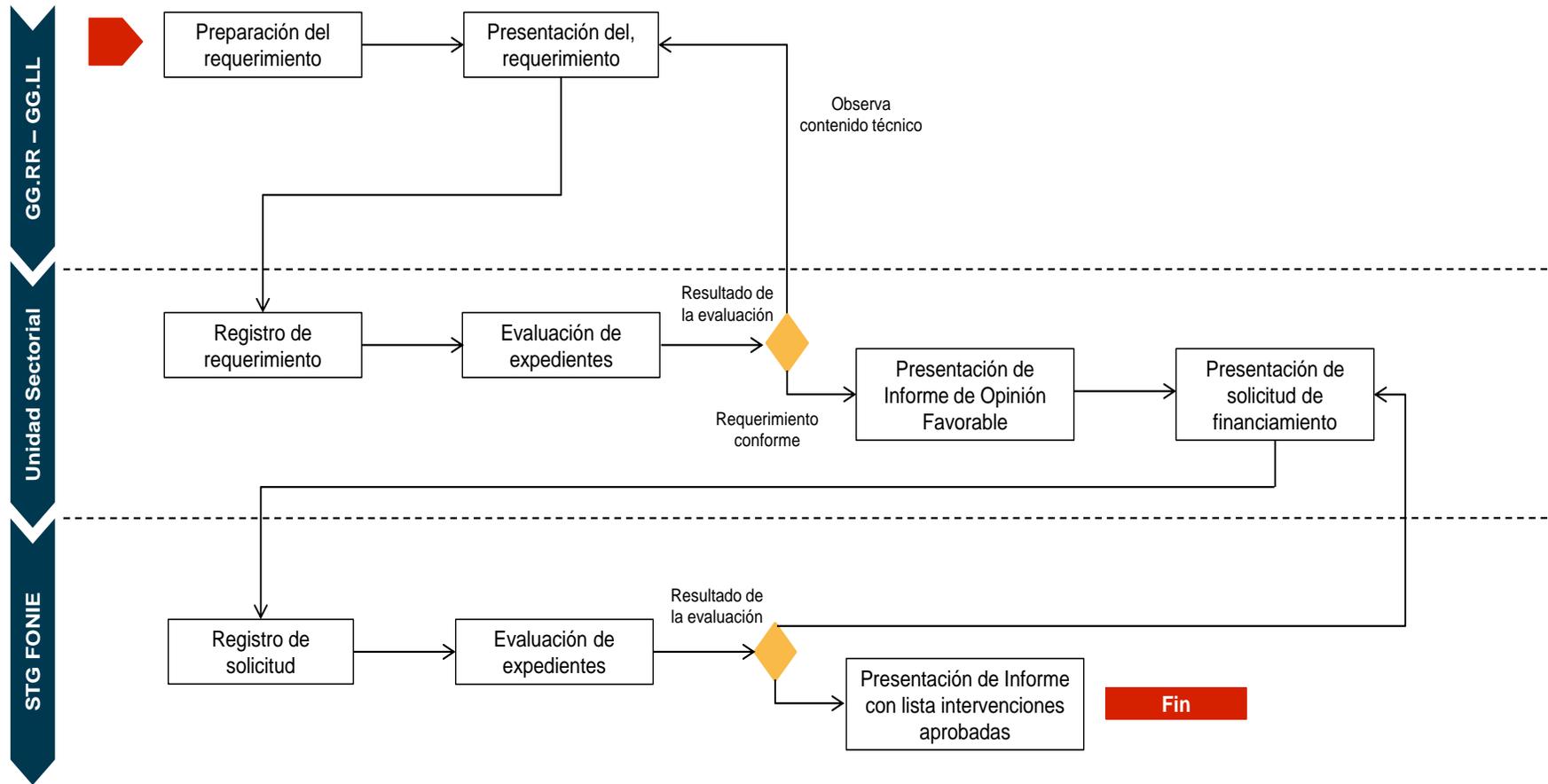
Esta fase inicia con la presentación de requerimientos de financiamiento de los Gobiernos Regionales y Locales a las US. Para ello, deberán entregar la documentación necesaria según el requerimiento de financiamiento para la intervención bajo los formatos establecidos por el FONIE según la etapa del ciclo de inversión del proyecto a ser financiado. Los requerimientos deberán ser entregados en forma física y en formato digital, de acuerdo con los procedimientos informáticos previstos por las Unidades Sectoriales.

Posteriormente, las US realizan una evaluación técnica y económica a los requerimientos de los Gobiernos Regionales y Locales. Esta evaluación también considera la verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos especificados en los formatos del fondo, de las políticas del sector, de los objetivos del fondo y de la normatividad vigente del SNIP. De no obtener la aprobación, las US solicitan al Gobierno Regional o Local la subsanación de la documentación faltante o dan por no admitida la solicitud presentada. Este proceso no deberá exceder los 15 días hábiles; además, las Unidades Sectoriales deben reportar a la STG el número de intervenciones contenidas en los requerimientos recibidos y evaluadas.

Luego de la conformidad técnica-económica otorgada, las US remiten las solicitudes de financiamiento de los Gobiernos Regionales o Locales a la STG. En el envío se adjuntan todos los formatos del requerimiento y además, se incluye documentación que consigne una unidad a cargo de la ejecución a ser financiada y que evidencie la aprobación del sector. En el caso de las solicitudes de financiamiento de las US o PROINVERSIÓN, estas son presentadas directamente a la STG bajo el mismo procedimiento y documentación requerida.

La fase culmina con la evaluación del contenido de cada solicitud de financiamiento recibida por la STG. Dentro de los criterios de evaluación, se consideran: i) los criterios de focalización de las intervenciones, ii) los criterios de articulación territorial, iii) la viabilidad otorgada en el marco del SNIP y iv) el cumplimiento de los ratios costo efectividad definidos por los sectores, en el caso de los proyectos de mantenimiento. Esta evaluación se realiza en un plazo no mayor a 15 días hábiles, dentro del cual la STG puede coordinar con las entidades solicitantes con el objetivo de complementar la información proporcionada. La Coordinación General, con la opinión favorable de la Coordinación Técnica, remite un informe con la aprobación de una lista de intervenciones a la STG.

**Gráfico 15. Fase de evaluación, aprobación y asignación del ciclo operativo del FONIE**



Fuente: Manual de Operaciones del FONIE (2013)  
 Elaboración: APOYO Consultoría

### **III. Fase de transferencias y ejecución de intervenciones (de acuerdo con el Manual de Operaciones)**

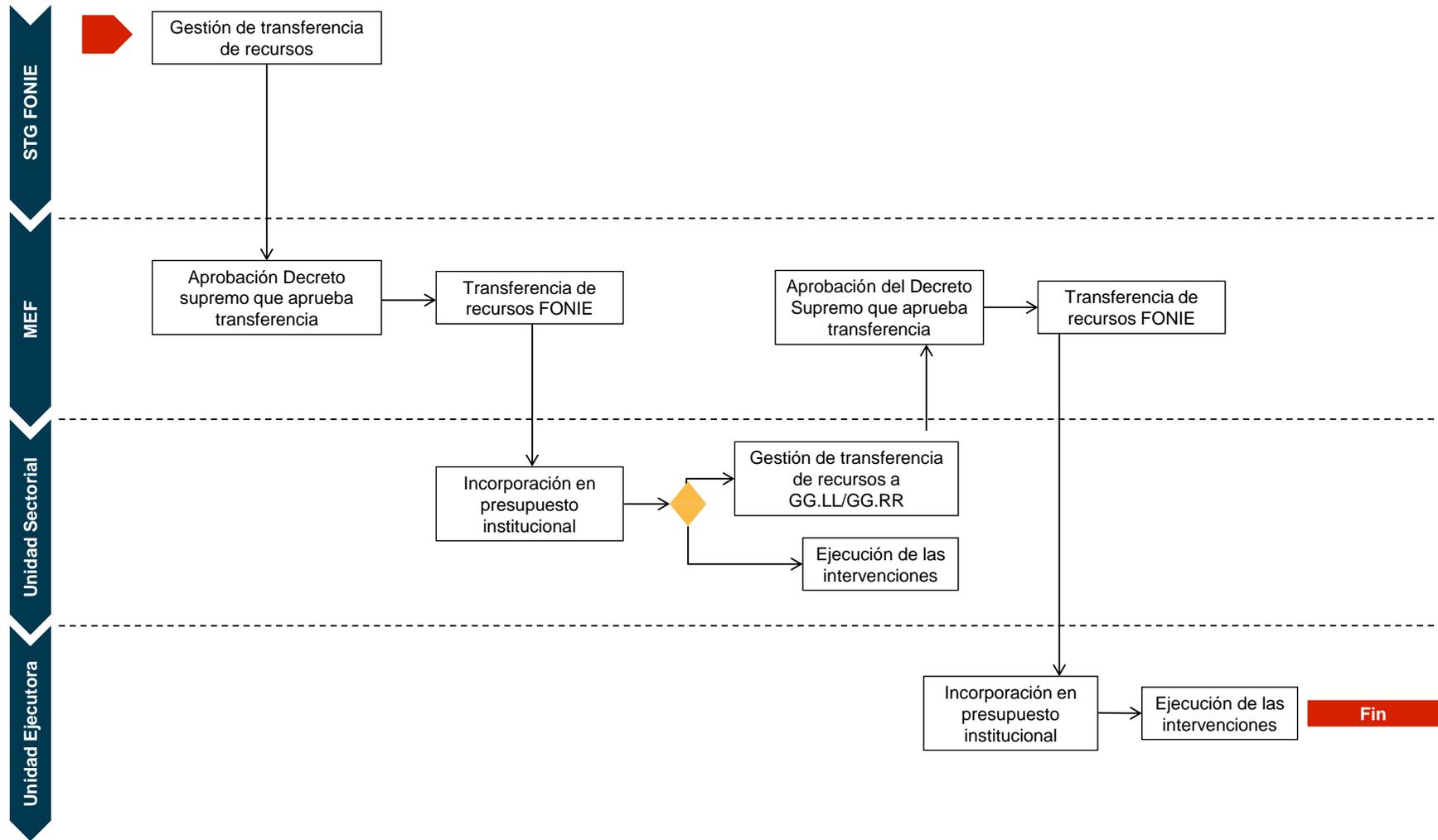
Luego de la aprobación de las solicitudes de financiamiento, la STG está a cargo de la preparación de la sustentación y gestión ante el MEF para la transferencia de los recursos del FONIE a las US respectivas. Las gestiones ante el MEF culminan con la emisión de un decreto supremo que autoriza la incorporación o transferencia de recursos del fondo. Luego de ello, la STG elabora un cuadro consolidado de la totalidad de solicitudes de financiamiento aprobadas.

De estar a cargo de la ejecución de la intervención directamente, la US procede a ejecutar, caso contrario, se aprueba un segundo decreto supremo para la aprobación de la transferencia al gobierno subnacional encargado de la ejecución. Asimismo, las US suscriben convenios con los Gobiernos Regionales o Locales a cargo de la ejecución con el objetivo de establecer compromisos necesarios para la ejecución de las intervenciones y la transferencia del financiamiento con recursos del fondo. Estos convenios buscan asegurar la eficiencia y eficacia de la ejecución de las intervenciones financiadas. El contenido y procedimientos de dichos convenios se definen según cada Unidad Sectorial de acuerdo con la aplicación normativa, técnica, administrativa y funcional de su especialidad.

Posteriormente a la transferencia de recursos, la STG deberá monitorear el cierre de brechas de los servicios financiados según los estándares de calidad y cobertura definidos por los sectores correspondientes. Además, el Manual de Operaciones del FONIE (2013) establece que las Unidades Sectoriales y gobiernos subnacionales son responsables de velar por la calidad de la ejecución de las intervenciones. Por otro lado, la STG junto con las US informa al Comité Directivo del fondo sobre los procedimientos administrativos a ser simplificados para la posterior adopción de medidas pertinentes para su superación.

La entrega final de las intervenciones se realiza bajo las normas y procedimientos de la US a cargo. Para la finalización de la intervención, las Unidades Sectoriales informan a la STG del fondo sobre aspectos técnicos, sociales y financieros, rendición de cuentas sobre los recursos otorgados, cumplimiento de la documentación e informes de culminación sobre la intervención ejecutada. Los informes de culminación deben ser suscritos o remitidos por la autoridad del gobierno subnacional a cargo, en señal de conformidad. Estos documentos se deben presentar en físico y en versión digital o ingresarse al sistema INFOBRAS.

**Gráfico 16. Fase de transferencia y ejecución de intervenciones del ciclo operativo del FONIE**



Fuente: Manual de Operaciones del FONIE [2013]  
 Elaboración: APOYO Consultoría

#### **IV. Fase de seguimiento y evaluación (de acuerdo con el Manual de Operaciones)**

Cada una de las entidades a cargo de las actividades de seguimiento y monitoreo del fondo desarrolla distintas acciones y procesos. A continuación, se describen las actividades que le corresponde a cada actor en los tres niveles de seguimiento y evaluación (Manual de Operaciones del FONIE, 2013).

- **Unidades a cargo de las intervenciones**

Las unidades a cargo de las intervenciones se encargan de ejecutar acciones de seguimiento, asegurar que se cumplan los plazos y requerimientos técnicos establecidos mediante la aplicación de acciones correctivas y preventivas relacionadas a la ejecución de las intervenciones. En el caso de las Unidades Sectoriales, estas se encargan de supervisar la ejecución de las intervenciones de los Gobiernos Regionales o Locales que recibieron transferencias del fondo.

Asimismo, las unidades a cargo de las intervenciones se encargan de elaborar y presentar informes mensuales de avances de las intervenciones a la STG del FONIE y proveer toda la información necesaria para las labores de seguimiento y evaluación del FONIE. Por otro lado, también se encargan de reportar los avances de los proyectos en el aplicativo informático “INFOBRAS” de la Contraloría General de la República y “SOSEM” del MEF.

- **Secretaría Técnica de Gestión del FONIE**

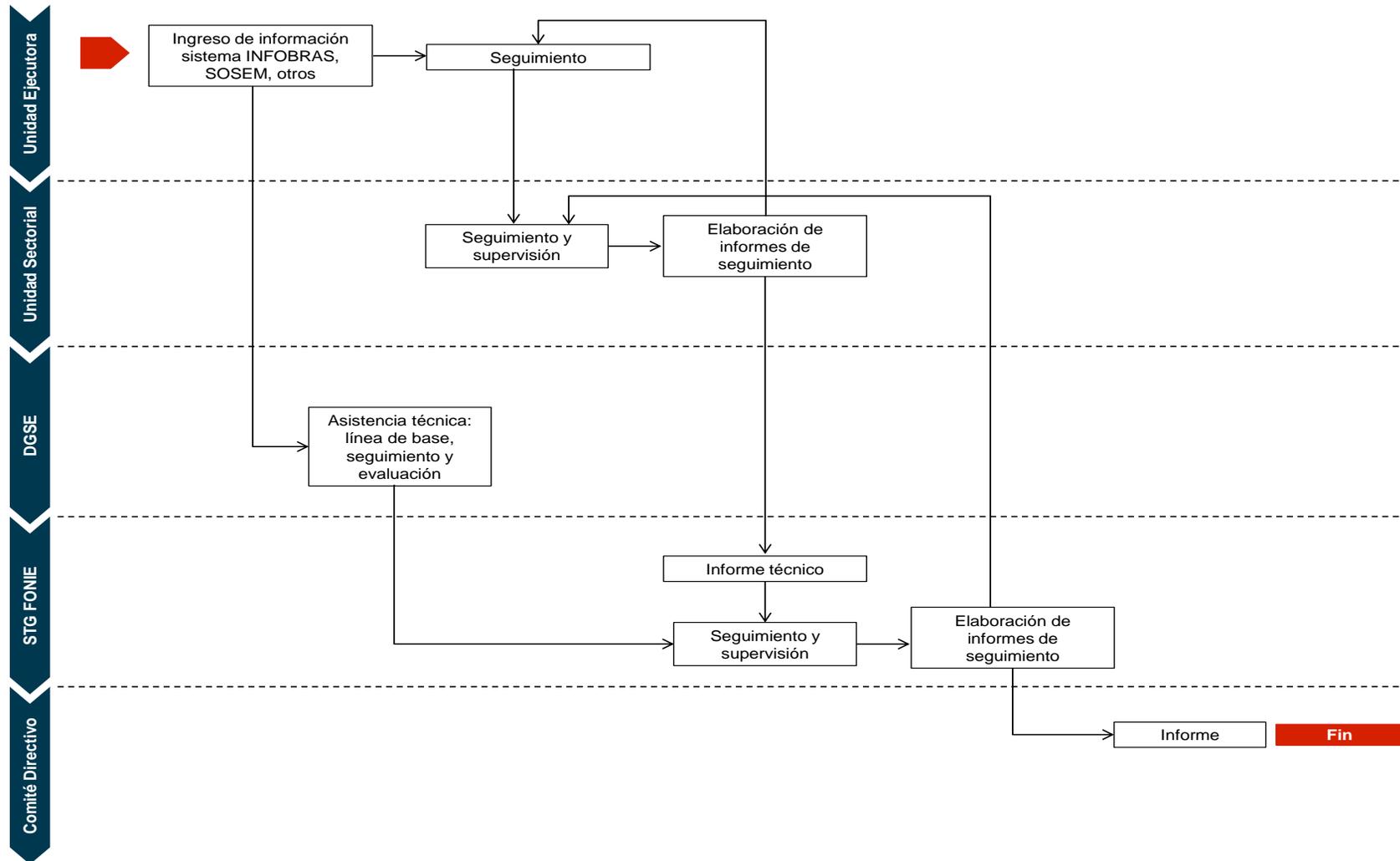
La STG del fondo se encuentra a cargo del monitoreo permanente de todas las intervenciones a cargo de las Unidades Ejecutoras y Unidades Sectoriales de los proyectos financiados. A partir del monitoreo, la STG del FONIE reporta incidencias que puedan resultar en atrasos o incumplimientos en la ejecución o dificulten el uso adecuado y programado de los recursos del fondo. En esa línea, la STG también controla la ejecución de acciones correctivas y preventivas necesarias para los objetivos de cada intervención.

Por otro lado, la STG se encarga de consolidar todos los informes mensuales de avances de las intervenciones que son presentados por las unidades a cargo de las intervenciones y, a partir de ellos, elabora los informes trimestrales de progreso que son presentados al Comité Directivo para su aprobación. Sobre la base de la información reportada en dichos informes, la STG elabora el PMEI del periodo posterior.

- **Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS**

Según el Manual de Operaciones del fondo, la DGSE del MIDIS se encarga de brindar asistencia técnica a la STG del fondo para el diseño e implementación de estrategias y herramientas de seguimiento y evaluación del FONIE. Específicamente considera los siguientes aspectos: i) estructuración de los principales indicadores de proceso, resultados e impacto del cumplimiento de los objetivos establecidos en el PMEI ii) seguimiento a las transferencias de recursos del fondo, iii) seguimiento de la ejecución de las intervenciones financiadas, iv) evaluación de resultados e impactos del fondo, v) elaboración de informes trimestrales de seguimiento físico y financiero en los que se reporta el progreso del PMEI y vi) elaboración de mecanismos para la canalización del flujo de información reportada sobre las intervenciones.

**Gráfico 17. Fase de seguimiento y evaluación del ciclo operativo del FONIE**



Fuente: Manual de Operaciones del FONIE (2013)

Elaboración: APOYO Consultoría

## 7.2.2 Balance de procesos por normativa, y análisis de cuellos de botella y oportunidades de mejora

Los procesos por normativa del FONIE presentan algunas limitaciones en su diseño o definición que podrían dificultar el funcionamiento del fondo. A continuación, se describen los procesos que podrían involucrar cuellos de botella o dificultades en su implementación. Estas limitaciones serán presentadas como **hipótesis del estudio** para, posteriormente, ser contrastadas con los hallazgos del trabajo de campo.<sup>40</sup>

### I. Fase de programación

La fase de programación tiene como principal objetivo establecer, a través de la construcción y actualización del PMEI, la ejecución de intervenciones (estudios de preinversión e inversión). Sin embargo, en el diseño de los procesos no se identifican mecanismos claros para la coordinación entre sectores con el fin de intervenir de manera articulada que permita el desarrollo de intervenciones en paquetes de infraestructura multisectoriales. El MIDIS es el órgano rector del FONIE, a través del cual la SGT tiene un rol técnico y tiene la misión de dirigir y articular la participación efectiva de los actores para lograr las intervenciones en infraestructura de los servicios públicos básicos. Pese a ello, se identificó que hace falta una definición clara de la dinámica y de las responsabilidades del MIDIS, a través de la SGT, para ejercer un rol protagónico en la articulación.

Además, la planificación de la implementación de las intervenciones dentro del PMEI considera también los aportes a nivel regional y local. Sin embargo, los procesos no establecen el mecanismo a través del cual los gobiernos subnacionales aportan a la programación de inversiones. La fase de programación durante el ciclo operativo del fondo no establece ni deja claro de qué manera los gobiernos subnacionales contribuyen a la elaboración del PMEI. Por esa razón, en la práctica este proceso podría verse dificultado dado que no se define el canal de coordinación de la STG encargada del PMEI y los autores de los gobiernos subnacionales correspondientes.

En consecuencia, la coordinación entre sectores y gobiernos subnacionales encargados de la implementación de intervenciones podría verse dificultada. Con ello, la ejecución de proyectos que puedan ser articulados o empaquetados en combinaciones intersectoriales y que se desarrollen en forma simultánea o sinérgica, se vería reducida.

### II. Fase de evaluación, aprobación y asignación

En la fase de evaluación, aprobación y asignación de recursos del fondo, la entrega de los requerimientos de financiamiento, así como la atención de observaciones desde los Gobiernos Regionales o Locales a las Unidades Sectoriales no siguen un mismo procedimiento debido a que estos son definidos individualmente por cada sector.<sup>41</sup> Además,

<sup>40</sup> En la medida que estos hallazgos parten del análisis propio de la normativa, algunos aspectos no son desarrollados en profundidad en esta sección. Para mayor información sobre los hallazgos -a partir del trabajo de campo-, se sugiere revisar la sección 7.2.3.

<sup>41</sup> Este hallazgo proviene propiamente del vacío normativo en cuanto a protocolos estándar para la evaluación de expedientes; sin embargo, como se verá en la sección 7.2.3, los testimonios de las Unidades Sectoriales también reportan que siguieron sus propios protocolos.

según los resultados del estudio del FONIE realizado por Valenzuela (2016), se encontró que las Unidades Sectoriales no contaban con un proceso establecido para la evaluación de los proyectos presentados por los gobiernos subnacionales por lo que la evaluación realizada no era similar entre ellos. Ambos elementos podrían dificultar y retrasar la presentación de solicitudes de financiamiento desde los gobiernos subnacionales al fondo.

Otra dificultad que se encuentra en esta fase del ciclo de operación del fondo es la inexistencia de un procedimiento definido para la priorización de las solicitudes de financiamiento atendidas. El PMEI en la fase de programación es la única herramienta para identificar las intervenciones prioritarias; sin embargo, dado que no se han identificado criterios rigurosos de priorización de intervenciones, el proceso de priorización de las solicitudes de financiamiento recibidas corre el riesgo de ser discrecional, y no obedecer al plan de intervención que promueve paquetes de infraestructura multisectorial.

### **III. Fase de transferencias y ejecución de las intervenciones**

Dentro de la fase de transferencia y ejecución de las intervenciones se identifica que el diseño operacional del fondo no especifica el contenido de los convenios suscritos entre las Unidades Sectoriales y los gobiernos subnacionales encargados de la ejecución de los proyectos. Los convenios buscan establecer los compromisos necesarios para la ejecución de las intervenciones y la transferencia del financiamiento, de forma que se logre asegurar un mínimo de eficacia de su implementación. Sin embargo, lo que se ha observado es que no se ha establecido un procedimiento para la supervisión o la inclusión de condiciones mínimas en la formulación de estos convenios. Ello se traduce en que el contenido y procedimientos para la suscripción de dichos convenios se definan según cada Unidad Sectorial por lo que varía entre los diferentes sectores.

### **IV. Fase de seguimiento y evaluación**

Dentro de los procedimientos establecidos en la fase de seguimiento y evaluación, se identificó que las obligaciones de las unidades a cargo de las intervenciones en cuanto al seguimiento de las intervenciones no se encuentran claramente especificadas. Además, no se tiene previsto un mecanismo de incentivos o sanciones para el reporte de la información desde las unidades a cargo de las intervenciones. En esa línea, el estudio más reciente del FONIE realizado por Valenzuela (2016), se encontró que el fondo no contaba con un adecuado sistema de seguimiento a la ejecución de proyectos a nivel local lo cual impidió realizar acciones correctivas o desarrollar capacitaciones a funcionarios locales.<sup>42</sup> Todo ello contribuyó a que los proyectos se ejecuten con irregularidades en plazos y costos, y con deficiencias en calidad y cobertura.

---

<sup>42</sup> Complementariamente al hallazgo de Valenzuela, se ha identificado que algunas Unidades Sectoriales sí contaban con mecanismos de seguimiento más sólidos; sin embargo, esto no sucedió en todos los sectores.

### 7.2.3 Descripción de procesos implementados en la práctica<sup>43</sup>

En la siguiente sección se describen la implementación de los procesos de acuerdo con los hallazgos recogidos en el trabajo de campo con actores tanto a nivel local de los proyectos como a nivel de sede central del FONIE, MIDIS y los sectores. La descripción de los procesos se presenta según los cuatro macroprocesos (nivel 0) del ciclo operativo del FONIE según su Manual de Operaciones (MIDIS, 2013).

#### i. Fase de programación

La fase de programación inicia con la actualización de la base de datos de los distritos focalizados para la intervención del FONIE. En ese sentido los criterios de focalización utilizados en la práctica no discreparon de lo establecido en la norma que establece el listado de los distritos focalizados (D.S. N° 004-2013-MIDIS – Reglamento del FONIE):

- a. Distritos de los quintiles I y II de pobreza que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de inclusión conforme al determinado por el MIDIS.
- b. Distritos ubicados en zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y en sus zonas de influencia.
- c. Distritos ubicados en zonas de frontera y en sus zonas de influencia.

De esta forma, inicialmente en el reglamento de creación del FONIE (D.S. N° 004-2013-MIDIS) se detallan 570 distritos focalizados. Posteriormente, mediante la ley N° 30281 (2014) y la ley N°30372 (2015) se amplía el ámbito de focalización de distritos del FONIE incluyendo distritos ubicados en pueblos indígenas de la Amazonía Peruana de la base de datos oficial de Pueblos Indígenas aprobada por el Ministerio de Cultura. Con estas actualizaciones el número de distritos focalizados asciende a 655 para el año 2015. En el año 2016, se consideraron 16 distritos adicionales debido a su creación en zona del VRAEM y un distrito adicional por su creación en zona de frontera (D.S N° 040-2016-PCM) con lo que se obtuvo 672 distritos focalizados al año 2016.

Las actualizaciones de los distritos focalizados para la intervención se dieron solo a través de leyes y decretos descritos, la Coordinación General del FONIE fue la encargada de administrar la base de datos de los distritos focalizados junto con el apoyo del Analista Estadístico. La inclusión de las comunidades indígenas comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas aprobada por el Ministerio de Cultura en el 2014 y 2015, se considera una buena práctica implementada por el fondo debido a que permitió la inclusión de pueblos con una alta brecha de servicios de infraestructura básica.

---

<sup>43</sup> Esta sección busca responder al OE4 de la consultoría: Describir la implementación de los procesos, subprocesos operativos y procedimientos del FONIE, y los actores que intervienen en cada uno, contrastando con lo señalado en la normativa vigente. Asimismo, se responde al OE5: Evaluar los procesos identificados y analizar las fortalezas, debilidades, cuellos de botella y nudos críticos del FONIE en cada uno y en su integralidad.

**Gráfico 18. Línea de tiempo de actualización de distritos focalizados del FONIE**



Elaboración: APOYO Consultoría

Adicionalmente, el FONIE debía contar una Línea de Base y Matriz Lógica de su intervención que reúna información sobre las condiciones actuales de los distritos, los requerimientos de infraestructura territorial y los cambios esperados al 2016. Pese a ello, el FONIE no cuenta con una Línea de Base propia por lo que utilizó la información del barrido censal del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) 2012-2013 y la información de cobertura de servicios y brechas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). De la misma forma, no se cuenta con una Matriz Lógica que sustente el origen del fondo y que debería estar incluido en su estudio definitivo.

Con respecto a la construcción de los PMEI del FONIE, estos debían incluir la estimación de las brechas a ser cubiertas con infraestructura básica territorial en los distritos focalizados, así como la identificación y priorización de las intervenciones en inversión y mantenimiento. Durante la operación del fondo se contó con los siguientes planes:

**Cuadro 8. Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI) del FONIE**

Nº	Documento	Fecha	Entidades destinatarias
1	PMEI 2014-2016 del FONIE	24/10/2014	DGER/ PNSU/ FITEL/ PROVIAS / MEF
2	PMEI del FONIE actualizado al 2020	09/03/2018	DGER/ PNSU/ FITEL/ PROVIAS / MEF

Fuente: MIDIS (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

Los PMEI fueron construidos a partir del aporte de las Unidades Sectoriales en cuanto a la lista de las intervenciones en los distritos focalizados a ser incluidas de acuerdo con su programación. Cabe resaltar que el primer PMEI 2014-2016 fue construido durante el primer año de operación del fondo y contó con la participación de las Unidades Sectores a través de reuniones de coordinación. A diferencia de ello, el segundo PMEI actualizado al 2020 no se realiza bajo el mismo contexto puesto que la coordinación entre instituciones disminuyó drásticamente en los últimos años, según testimonios del propio FONIE y las Unidades Sectoriales. Además, el último PMEI considera acciones estratégicas definidas según el estado de situación de las intervenciones para su culminación en el menor tiempo posible y con la calidad requerida.

De acuerdo con el Manual de Operaciones del FONIE (2013), la construcción del PMEI también toma en cuenta aportes de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, ninguno de los dos PMEI del fondo involucró a los niveles de Gobierno Local o Regional, de acuerdo con los testimonios de los actores entrevistados, tanto en el nivel local como central.

El PMEI es el instrumento de programación de intervenciones que debió promover “combos” de infraestructura multisectorial. La limitada coordinación de las Unidades Sectoriales sumada a la falta de una estrategia o plan de acción dificultó la implementación de paquetes de infraestructura. Según el diseño del fondo, las prioridades sectoriales en la implementación de intervenciones debían definirse mediante el PMEI; sin embargo, estas no se encontraban alineadas por lo que los proyectos de telecomunicación y electrificación que presentan un mayor alcance, no eran integrados con proyectos de caminos rurales y

agua y saneamiento dentro de una misma área de intervención. En opinión de un grupo de entrevistados, la operatividad de la implementación de “combos” presenta un grado de dificultad bastante alto y reconocieron que el MIDIS aún no cuenta con el peso político necesario para ejercer un rol articulador entre los sectores, que sea sostenible en el tiempo. Esto se ve dificultado debido a que el diseño operativo del fondo no establece las dinámicas y responsabilidades del MIDIS para ejercer un rol protagónico para liderar la articulación entre sectores.

*“Existe una suerte de divorcio entre los ministerios para poder articular. Para llamarlos a una sesión de comité, es muy difícil que todos vayan.*

*Cada cierto tiempo había reunión del comité directivo, pero básicamente era para exponer los resultados que había y no había mucha participación que genere un acuerdo en invertir en determinadas obras o priorizar. Al MIDIS todavía le falta mayor peso político para poder tener un rol de coordinador como ministerio”.*

Funcionarios sede central FONIE

## ii. Fase de evaluación, aprobación y asignación de recursos

Esta segunda fase inicia con la preparación de solicitudes de financiamiento desde las Unidades Ejecutoras hacia las Unidades Sectoriales y, posteriormente, hacia la STG del FONIE. En esa línea, los Gobiernos Locales visitados perciben al FONIE como una oportunidad adicional de financiamiento a las existentes. Sin embargo, no realizan solicitudes con regularidad debido a que el personal de las municipalidades está más familiarizado con otros fondos como el FONIPREL, del cual tienen más información y se sienten más capacitados para postular.

De acuerdo con el diseño del fondo, la solicitud de financiamiento de los Gobiernos Locales debía presentarse directamente a las Unidades Sectoriales en forma física y en formato digital, de acuerdo con los procedimientos informáticos previstos por las Unidades Sectoriales. Las limitaciones de los Gobiernos Locales para tramitar la documentación de forma digital dificultan este proceso. Por ello, una crítica que mencionan en los Gobiernos Locales es que, para que sean aprobados sus proyectos (incluyendo obras FONIE), sigue siendo una necesidad el viajar a Lima y hacer las gestiones directamente en los ministerios correspondientes. Si bien hay oficinas a nivel regional, se percibe insuficiente hacer las gestiones desde ahí. El FONIE no tiene ninguna función de enlace o de facilitación del contacto con los ministerios.

*“Es inefectivo tramitar las gestiones en las dependencias de los ministerios en las regiones. Tenía que viajar a Lima junto con el equipo de consultores para realizar los trámites con los sectores, incluso tenía que alquilar oficinas para trabajar; sino no sale [la aprobación de la solicitud]”.*

Funcionario del Gobierno Local – Acocro, Ayacucho

A pesar de ello, los informantes a nivel local valoran la existencia de un fondo dirigido a distritos rurales, ya que perciben que están en desventaja con respecto a otros distritos al momento de presentar proyectos. En otros fondos, como FONIPREL, las fechas de

presentación de documentación son más estrictas y, considerando la falta de acceso a internet en algunos distritos y a la pobre comunicación con las provincias, se dificulta el cumplir con toda la documentación en la fecha prevista. Por otro lado, otras fuentes de financiamiento resultan insuficientes puesto que se percibe que los Gobiernos Provinciales y Regionales no priorizan las obras en zonas rurales.

Los Gobierno Locales visitados indicaron no tener información en detalle acerca de los procesos a seguir para la evaluación de sus solicitudes de financiamiento. Las municipalidades señalaron que presentaron sus proyectos a las Unidades Sectoriales correspondientes, en donde se les comunicó que podían acceder al FONIE. No hacen mención de un proceso o documentación particular para ello, en este sentido, se reporta que el proceso es similar a la petición de financiamiento que se realiza directamente con las Unidades Sectoriales a cargo.

La solicitud de financiamiento del FONIE requiere la presentación de la documentación del proyecto en formatos establecidos por el FONIE según la etapa del ciclo de inversión en la que se encuentra. Para ello, la normativa del fondo considera la difusión, orientación y asistencia técnica acerca de los procedimientos del fondo dirigidas hacia los gobiernos subnacionales dentro de las funciones de la STG del FONIE. No obstante, en la práctica, las autoridades municipales entrevistadas no reconocieron mecanismos efectivos de consulta para la presentación de solicitudes de financiamiento al fondo.

De acuerdo con las entrevistas realizadas con autoridades del Gobierno Local, se observa que tienen poco conocimiento sobre el FONIE y no hay una idea clara respecto a este fondo. Se reconoce que es un fondo dirigido para atender a poblaciones en situación de pobreza, en zonas rurales, pero no se tiene claridad sobre los tipos de proyectos que puede financiar. En este sentido, hay reportes de que las municipalidades han presentado proyectos para financiar construcción de escuelas, centros de salud u otras obras que no corresponden a temas de agua y saneamiento, caminos rurales, electrificación o telefonía. Tampoco se tiene conocimiento acerca de la iniciativa de “empaquetar” proyectos.

Pese a ello, hay algunas autoridades locales que sí tienen conocimiento acerca del FONIE y de los proyectos que financia. En el caso específico del distrito de Incahuasi en Lambayeque, tanto el alcalde como el responsable de la Unidad Formuladora de la municipalidad identificaron que el fondo brinda financiamiento para proyectos en zonas rurales y reconocieron los cuatro rubros de proyectos que permite financiar. Reconocen que su conocimiento del fondo proviene de su propia iniciativa y por los estudios que se vienen ejecutando a través del fondo. Sobre esto último, el alcalde valora la intervención del fondo debido a que ha permitido financiar estudios de proyectos dirigidos al cierre de brechas de pobreza en su distrito, sobre todo, en proyectos de caminos rurales en las zonas más lejanas y pobres de Incahuasi.

*“Se vienen ejecutando varios proyectos de caminos en las zonas más lejanas y pobres de Incahuasi. Esto contribuye a que la población pueda desarrollar sus actividades productivas, dado que la zona es netamente agrícola/forestal y en un futuro quizás mejorar dicha actividad al tener mejores vías que les permitan esta conectados”.*

Funcionario del Gobierno Local – Incahuasi, Lambayeque

Por otro lado, se reporta que no existe un estándar para la presentación de expedientes ante los sectores. Esto se debe a que, muchas de las observaciones recibidas son referentes al formato de los expedientes. Las observaciones de formato varían de acuerdo con el ministerio evaluador, debiendo haber un formato único con el que puedan desarrollar sus expedientes y acelerar las solicitudes tal como se establece en la normativa del fondo. En la práctica, dado que las solicitudes de financiamiento son canalizadas por las Unidades Sectoriales, los gobiernos subnacionales no se encargan directamente de completar los formatos definidos por el fondo.

Para los Gobiernos Locales es importante que los procesos al momento de levantar observaciones sean más dinámicos, muchas veces los convocan varias veces y para ellos no es fácil trasladarse a la capital. Sería importante brindar mayor capacitación a los funcionarios y dinamizar los procesos para lo cual se requiere una mejor articulación entre los sectores, Gobiernos Locales y los evaluadores. En esa línea, en el distrito de Quisqui (Huánuco) se identificó la plataforma PRESET del MVCS que permite absolver consultas de manera digital con el acompañamiento directo del evaluador al funcionario local encargado.

*“Sería bueno que el FONIE haga algo como lo que viene haciendo el Ministerio de Vivienda y su plataforma PRESET, donde el evaluador y el funcionario encargado absuelven las consultas de manera digital y eso te da la facilidad de corregir el expediente y no tenemos que imprimirlo varias veces, y evitar lo burocrático de la evaluación”.*

Funcionario del Gobierno Local – Quisqui, Huánuco

Asimismo, se menciona como un requisito para acceder al financiamiento del FONIE el haber cerrado los proyectos que fueron financiados previamente por el mismo fondo. En el caso particular de la Municipalidad de Quisqui, se reporta que intentaron presentar nuevos proyectos al FONIE relacionados a caminos rurales. Pero no accedieron al fondo debido a que proyectos de la gestión previa financiados a través del fondo cuentan con observaciones y una investigación de la Contraloría.

*“En el año 2015, fui varias veces al FONIE para solicitar financiamiento; sin embargo, no se pudo concretar debido a que el Gobierno Local [gestión anterior] no había concluido con el cierre de procesos anteriores [liquidación, entrega de documentos, etc.]”.*

*Se deberían levantar las observaciones de dichas obras porque ese era un requisito indispensable para poder acceder a otros financiamientos del FONIE”.*

Funcionario del Gobierno Local – Quisqui, Huánuco

En esta etapa se identificaron, además, deficiencias importantes en la formulación de proyectos por parte de los Gobiernos Locales. En la mayoría de los casos las solicitudes de financiamiento fueron devueltas con observaciones respecto a su contenido técnico. Las observaciones que reciben sus solicitudes de financiamiento desde las Unidades Sectoriales se relacionan con la calidad de los expedientes técnicos y los estudios de perfil y factibilidad de los proyectos presentados. Según los informantes, el financiamiento de los

estudios durante la etapa de pre-inversión de los proyectos se ejecuta mediante gasto corriente de los Gobiernos Locales. Ello evidencia los escasos recursos con los que cuentan para la elaboración de estudios y expedientes de calidad.

Luego de la revisión y aprobación de las Unidades Sectoriales a las solicitudes de financiamiento para los proyectos presentados por los Gobiernos Locales, estas se envían a la STG del FONIE. En la práctica, las labores de evaluación de solicitudes de financiamiento por parte de la STG no solo involucraron el reporte de errores de forma (formato de las solicitudes) sino que también se realizó revisión técnica a los expedientes presentados. Estas actividades estuvieron a cargo del equipo de especialistas multisectoriales del FONIE. Por ese motivo, existió la percepción de las Unidades Sectoriales y los Gobiernos Locales sobre retrasos en el proceso de aprobación de las solicitudes.

Durante los primeros dos años de operación del fondo (2013-2015), no se presentaron mayores inconvenientes en la aprobación de las solicitudes puesto que la creación del fondo era reciente y no se recibía una gran cantidad de ellas. Sin embargo, durante los años posteriores, el número de solicitudes se incrementó y no se contaban con criterios de priorización de proyectos claramente definidos. Aún con ello, es importante precisar que el presupuesto del FONIE ha ido disminuyendo desde su creación en el año 2013. Así, inicialmente contaba con un presupuesto aproximadamente de S/ 600 millones que finalmente se redujo a alrededor de S/ 150 millones en el 2016. En ese sentido, la aprobación de solicitudes no fue del todo transparente puesto que, a la fecha, no se tiene claro que sucedió con aquellos proyectos que fueron descartados desde las Unidades Sectoriales o desde el mismo fondo. La normativa del fondo no considera procedimientos definidos para el seguimiento de los proyectos descritos.

*“Cuando llegamos había más oferta de recursos que demanda [2014], en el 2013 particularmente y el 2014 era poco lo que se transfería en función de la cantidad de recursos que había. Pero ya para el 2015, se hizo el fondo más conocido y ahí sí comenzaron a agotarse los recursos.*

*En el 2016, ya la demanda superaba la oferta y el coordinador tuvo que priorizar. Los recursos para el FONIE han ido decreciendo. En el 2013 había 600 millones, luego en el 2014, 400, en el 2015, 230, y en el 2016 solo 150; y ahí termino. Mientras que la demanda por el financiamiento iba aumentando más bien”.*

Funcionarios sede central FONIE

### **iii. Fase de transferencias y ejecución de las intervenciones**

La siguiente fase del proceso operativo del FONIE inicia luego de la aprobación de la lista priorizada de solicitudes de financiamiento. Para ello, según el Manual de Operaciones del FONIE, la STG se encarga de preparar y gestionar la transferencia de recursos del fondo hacia las entidades respectivas del Gobierno Nacional ante la Dirección de Inversión Pública del MEF. En la práctica, la labor de preparación del sustento y gestión de la transferencia desde la STG del FONIE se desarrolló sin dificultades importantes.

Posteriormente, el MEF se encarga de la aprobación del Decreto Supremo que autoriza la transferencia de recursos del FONIE. A la fecha, el fondo no recibe recursos para el financiamiento de nuevos proyectos; sin embargo, se reportó que este proceso tenía una duración de entre 1 y 2 meses. Por otro lado, el MEF a través de la Dirección de Inversión Pública se encargaba de realizar una tercera evaluación técnica a los proyectos presentados antes de la emisión del Decreto Supremo de transferencia de recursos. Una agilización de este proceso no contemplado en el diseño de operatividad del fondo podría haber acelerado, a su vez, la aprobación de los decretos.

Luego de la transferencia de recursos, las Unidades Sectoriales se encargan de suscribir convenios con los Gobiernos Locales y Regionales con el objetivo de establecer los compromisos necesarios para la ejecución de las intervenciones y la transferencia del financiamiento con recursos del fondo. El contenido de los convenios consistía en especificar los objetivos, plazos y cumplimiento de metas físicas y financieras a ser alcanzadas según cronograma, obligaciones de las partes en relación con la intervención, compromisos de las partes en acciones de seguimiento y evaluación, entre otros.

De acuerdo con las entrevistas el objetivo de los convenios responde a la necesidad de que la Unidad Sectorial se encargue efectivamente de la supervisión, seguimiento y monitoreo de las intervenciones de las Unidades Ejecutoras a nivel local. De la misma forma, los convenios establecían, sobre todo, el compromiso de los Gobiernos Locales y Regionales sobre la supervisión de la operación y mantenimiento de las obras ejecutadas.

Sin embargo, una de las principales críticas recae en que estos convenios no eran vinculantes para el control de la ejecución de los Gobiernos Locales, no facilitaban los recursos para la realización de esas tareas ni especificaban mecanismos de sanción ante su incumplimiento. La suscripción de estos convenios consideró estos elementos en el diseño de la operatividad del fondo. Por el contrario, según el Manual de Operaciones del FONIE, el contenido y procedimientos de dichos convenios se definen por la Unidad Sectorial de acuerdo con la aplicación normativa, técnica, administrativa y funcional de su especialidad. En la práctica, el convenio tampoco resultó útil para el reporte de información administrativa que permita realizar los procesos de liquidación.

*“En la ejecución, hasta antes de la firma del convenio, los alcaldes y consultores te esperaban. Solamente están encima tuyo hasta que firmes el convenio, luego desaparecen totalmente, ni siquiera llaman, se olvidan de ti, ya no vienen. Una vez que sale [el convenio], nosotros hacemos un formato de cómo se entregan los informes. Incluso preguntamos qué quieren. Hay desinterés total, porque ellos ya tienen la plata”.*

Funcionario DGER - MINEM

### *Ejecución de intervenciones*

La ejecución de los proyectos visitados fue desarrollada por empresas ganadoras de procesos de licitación pública. La excepción es la obra de construcción de camino vecinal en el distrito de Curahuasi (Apurímac), esta fue inicialmente otorgada a una empresa de la Universidad Nacional de Ingeniería bajo un convenio firmado con la municipalidad durante

la gestión 2011-2014. Este proceso se considera irregular por la gestión actual, por lo que se está tomando acciones legales respecto a ello. Además, la obra fue abandonada por la empresa elegida inicialmente, por lo que tuvo que realizar un proceso de licitación para ejecutar la obra de caminos.

*“Hubo un antecedente irregular con gestión anterior, se firmó convenio con la empresa Servi UNI, se dio adelanto, trabajó un 5% y abandonaron la obra. El caso actualmente se encuentra en proceso judicial, por lo que se procedió a realizar un corte de obra e iniciar de cero y se realizó nuevo proceso de selección con el monto restante”.*

Funcionario del Gobierno Local – Curahuasi, Apurímac

La normativa del diseño del FONIE no establece procedimientos para la atención de las diversas dificultades de los gobiernos subnacionales encargados de la ejecución de proyectos desde el mismo fondo. Si bien se reciben reportes de información acerca del avance físico y financiero de las obras, el seguimiento y evaluación de la ejecución de las obras es responsabilidad directa de las Unidades Sectoriales y los Gobiernos Regionales o Locales. La asistencia técnica dirigida hacia las municipalidades encargadas de la ejecución contempla solo mecanismos de consulta durante el proceso de solicitud de financiamiento.

La percepción de las municipalidades es que las obras han sido ejecutadas según los tiempos estipulados en los expedientes. Si bien hubo retrasos, estos no son particulares con respecto a las obras ejecutadas por otros medios. Algunos de los imprevistos mencionados se refieren a problemas con los expedientes técnicos. Por ejemplo, en los expedientes se puede reportar que el tipo de suelo es arcilloso, sin embargo, durante la ejecución se encuentra que este es rocoso, lo que implica mayor tiempo y recursos invertidos en esa etapa de la obra. Otro contratiempo reportado es en las coordinaciones con las comunidades respecto a la cesión de terrenos para las obras. Ante ello, las autoridades locales como las del distrito de Quisqui, resaltaron la importancia de recibir acompañamiento en las etapas de pre-inversión de los proyectos.

*“Yo creo que si FONIE pone el ojo en los estudios y comienza a ayudarnos y hacer un seguimiento creo que sería magnífico, porque desde ahí es que se gesta un buen proyecto, desde los estudios”.*

Funcionario del Gobierno Local – Quisqui, Huánuco

#### ▪ **Proyectos de agua y saneamiento**

En el caso de las obras de agua y saneamiento, se identificó el uso de dos sistemas diferentes: uso de letrinas y uso de sistemas con arrastre hidráulico y biodigestores. De acuerdo con lo reportado por las municipalidades, el sistema con arrastre hidráulico suele generar mejores resultados ya que requiere menos mantenimiento de parte de la comunidad. En contraposición, las letrinas requieren más mantenimiento y se considera que son menos higiénicas. De acuerdo con las autoridades, la diferencia en la implementación de ambos sistemas es el costo, ya que las letrinas son menos costosas.

Cabe precisar que, según la normativa del FONIE, el fondo no evalúa el mantenimiento de las obras pues es competencia directa de las autoridades locales o sectores que se encargan de la formulación y ejecución de las intervenciones.

Por otro lado, una de las actividades a ser realizada por la empresa ejecutora de las obras de agua y saneamiento implica capacitar a la población usuaria sobre el correcto uso y mantenimiento de los sistemas. Sobre este punto, se reporta que hay dificultades en las capacitaciones ya que, debido a la falta de personal, la municipalidad no puede supervisar su correcta ejecución. Un problema recurrente es que las sesiones son impartidas en español, cuando en muchas de las zonas intervenidas, el idioma principal es el quechua. Ello ocasiona que el contenido informativo de las capacitaciones no sea del todo comprendido por la población usuaria de los proyectos y por lo tanto, no se logre un adecuado uso y cuidado de las instalaciones realizadas.

En el caso de Santillana (Ayacucho), en la obra de instalación del sistema de agua potable y letrinas en la comunidad de Ojopecca, la comunidad reporta que hay fallas en la calidad de la obra. Tienen reclamos sobre la cantidad de rompe presiones<sup>44</sup> instalados, consideran que son insuficientes. Mencionan que la empresa quería instalar solo cinco, pero tras negociación se instalaron siete. Pero dicha cantidad no permite tener una presión de agua adecuada, por lo que las válvulas se desgastan y rompen cada dos o tres meses, siendo estos gastos asumidos por la Junta Administradora de Servicios y Saneamiento (JASS).

La comunidad no asume los pagos por el servicio de agua, lo que ha generado que la operación de la obra no sea la adecuada. Además, la JASS reporta no haber recibido capacitación sobre el funcionamiento de la obra por lo que la comunidad se encuentra desinformada respecto al uso y mantenimiento de las letrinas. La normativa del fondo no considera procedimientos para la sanción de estas situaciones debido a que las municipalidades y las Unidades Sectoriales son las entidades encargadas de gestionar los procedimientos relacionados con la operación de los proyectos implementados.

---

<sup>44</sup> En lugares con mucha pendiente, las cámaras rompe presión sirven para regular la presión del agua y no ocasiona problemas en las tuberías o en las estructuras (Programa de Agua Potable y Alcantarillado, s.f.).

**Fotografía 1. Proyecto de instalación del sistema de agua potable y letrinas en la comunidad Santa Rosa de Araujo del distrito de Santillana, Ayacucho**



Las letrinas requieren mayor mantenimiento por lo que suelen dañarse con frecuencia y son menos higiénicas.

La cantidad de rompe presiones instalados no responde a la presión de agua adecuada, por lo que las válvulas se desgastan y rompen cada dos o tres meses.

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

En el proyecto de creación del servicio de agua potable e instalación de letrinas biodigestor en la localidad de San Cristóbal en el distrito de Cañaris (Lambayeque), la obra fue ejecutada por la actual gestión municipal y se encuentra en funcionamiento. No obstante, la JASS que está encargada del cobro y mantenimiento del proyecto también reportó no haber recibido la capacitación adecuada y no contar con los recursos necesarios para la operación del proyecto. Según reporte de la unidad formuladora de la municipalidad del distrito y la comunidad, la obra se encuentra operativa a pesar de haberse visto afectada por el Fenómeno del Niño en el 2017 en su captación de agua. No se reportan quejas o insatisfacción de la población respecto al funcionamiento de las letrinas; sin embargo, la comunidad identifica que el proyecto no consideró todos los hogares de la localidad en su diseño y formulación.

En ese mismo distrito, el proyecto de mejoramiento de los servicios de agua potable y desagüe de la localidad de Huancapampa fue desarrollado luego de concluido el proyecto en la localidad de San Cristóbal. El proyecto se encuentra concluido y en funcionamiento (sistemas de captación, reservorio y alcantarillado). El desborde de las quebradas cercanas durante el Fenómeno de Niño del 2017 dañó las lagunas de estabilización que operaban para el tratamiento de aguas residuales. La reparación de los daños consistió en la reubicación de las lagunas dañadas y estuvo a cargo de la empresa contratista debido a que la obra no había sido entregada.

Durante la ejecución se identificaron algunas limitaciones con respecto al expediente técnico, por ejemplo, la topografía no estaba correctamente señalada y surgieron problemas con algunas lagunas que no fueron correctamente identificadas en el expediente. Ello generó retraso en la ejecución dado que la empresa y la Unidad Ejecutora tuvieron que levantar un nuevo mapa y ubicar el terreno. También se presentaron problemas con el

saneamiento de los terrenos donde se ejecutaría la obra lo que la paralizó por un promedio de seis meses. Pese a ello, desde la municipalidad se reconoce la participación de la comunidad para solucionar dichos problemas.

*"Se tuvo que pedir permiso a los propietarios de los terrenos para la construcción de las lagunas. Muchas veces los pobladores ceden los terrenos pero luego se arrepienten y quieren que se les pague".*

*"Las autoridades de Huancapampa siempre han estado pendientes del desarrollo de la obra, es una comunidad muy activa que ha tratado siempre de participar y solucionar los problemas surgidos con los terrenos, los delegados comunales venían a verificar preocupados por las demoras que ocurrieron por el problema con los terrenos cedidos".*

Funcionario del Gobierno Local – Cañaris, Lambayeque

La JASS encargada de la operación y mantenimiento del proyecto presenta una gestión activa, se reporta que ha realizado mejoras al proyecto como el mejoramiento de las tapas metálicas de los buzones reemplazándolas por tapas de concreto más resistentes. Pese a ello, la capacitación de la comunidad acerca del uso de los sistemas también es limitada. Como consecuencia, se han presentado algunos colapsos de las pozas debido al poco cuidado que los usuarios le otorgan al sistema y al escaso pago de cuotas por el servicio.

Por su parte, en el proyecto de mejoramiento y ampliación de servicios de agua potable y saneamiento básico en Lambrama (Apurímac) se reclama que la empresa contratista no ha realizado los pagos a los comuneros que aportaron mano de obra no calificada. Asimismo, se denuncia que la empresa les daba un trato explotador, ya que les solicitaba realizar tareas muy arduas en tiempos reducidos y no les daba indicaciones suficientes para realizar el trabajo. Si bien se ha reclamado dicha situación ante la municipalidad, no se ha recibido una respuesta a la fecha.

El FONIE no tiene previsto procedimientos de respuesta ante situaciones como la descrita dentro de su diseño operativo. Los reportes trimestrales de situación de las intervenciones podrían haber dado a conocer al fondo, dificultades que retrasen en el cierre y liquidación del proyecto; sin embargo, la resolución de estos conflictos recae en la responsabilidad del Gobierno Local directamente. Los acuerdos con las empresas contratistas encargadas de la ejecución de los proyectos se suscriben directamente con la municipalidad distrital competente por lo que el fondo no cuenta con mecanismos de sanción o intervención.

El proyecto aún se encuentra en ejecución debido a que su implementación aún no concluye en las comunidades más alejadas de Lambrama. Además, aún queda pendiente la reparación de algunos biodigestores dañados. Mientras tanto, la municipalidad se encuentra en el proceso de cierre de observaciones para su liquidación.

**Fotografía 2. Proyecto de mejora y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los centros poblados rurales del distrito de Lambrama, Apurímac.**



La instalación de unidades básicas de saneamiento cuentan con lavatorio, inodoro y ducha.



No todas las unidades básicas de saneamiento fueron concluidas, muchas de ellas no contaban con las cañerías en funcionamiento.



El funcionamiento de algunos de los biodigestores instalados no fue el adecuado por lo que deben ser reemplazados.



Los biodigestores requieren agujeros para su instalación, sin embargo, muchos de ellos fueron abandonados representando un peligro para los usuarios.

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

Una situación similar sucede en San Miguel (Ayacucho), en la obra de mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable e instalación de unidades básicas de saneamiento, ya que los comuneros reclaman por pagos pendientes. En este caso, reportan que, ante las demoras en la ejecución, fueron a reclamar a la oficina del MVCS, quienes les dieron indicaciones para continuar el trabajo. Sin embargo, al llegar el ingeniero encargado, se desconoció y no se aprobó el pago por el trabajo realizado. La incomodidad se acrecienta considerando que la comunidad reporta que se ha ahorrado dinero en la ejecución de las obras, por lo que debería haber un presupuesto faltante que no ha sido ejecutado a la fecha

por la municipalidad. En casos como este, el presupuesto no ejecutado debería regresar a la Unidad Sectorial correspondiente (PNSU o PNSR). Esta última es responsable del seguimiento y monitoreo de la ejecución de las obras de su sector por lo que también se encarga de verificar y resolver dificultades en la ejecución del presupuesto.

En San Miguel, se reportan también problemas con el ingeniero a cargo de la obra, ya que este llevó a personal de su confianza, pero que no ejecutaron bien las obras realizadas. En la actualidad, la obra se encuentra concluida y en operación a cargo de la JASS que se encuentra bastante organizada y no ha tenido problemas con los cobros del servicio. Sin embargo, la obra ha sufrido daños en las cañerías al presentarse algunas rajaduras.

**Fotografía 3. Proyecto de mejoramiento y ampliación del servicio de agua potable e instalación de unidades básicas de saneamiento en la localidad de Rocchas del distrito de San Miguel, Ayacucho**



La planta de tratamiento de agua presenta un adecuado funcionamiento



Las unidades básicas de saneamiento cuentan con lavatorio, inodoro y ducha.



Algunos de los lavaderos en unidades de saneamiento comunes se encuentran dañados y presentan filtraciones a través de rajaduras



En este proyecto, los inodoros instalados funcionan correctamente aunque no se les da un mantenimiento adecuado

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

En el caso de Quisqui (Huánuco), obra de mejoramiento de agua potable e instalación del sistema de saneamiento en la localidad de San Pedro de Cani, existe mucho malestar dado que este proyecto no funciona bien debido a que, según ellos, el expediente técnico no está diseñado de manera adecuada y presentó en su debido momento muchas fallas. La

comunidad indica que, en la actualidad, las pozas de filtración de residuos no se encuentran funcionando bien y que constantemente tienen que limpiar los conductos de filtración de la poza de deshechos.

Esta situación evidenciaría una falla en los procedimientos iniciales de evaluación de la solicitud de financiamiento para la intervención. La evaluación del diseño y formulación de los proyectos inicia en las Unidades Sectoriales que se encargan de verificar el contenido técnico de las intervenciones y realizar observaciones a los gobiernos encargados de su formulación para su resolución. Luego de ello, una segunda evaluación ocurre desde el FONIE donde especialistas sectoristas se encargan de la aprobación del financiamiento del proyecto. En este caso, el inadecuado diseño de la intervención de agua y saneamiento en San Pedro de Cani no fue observado en estas dos instancias de evaluación.

En este caso, la JASS demanda al Gobierno Local, recursos económicos y capacitaciones para llevar a cabo la correcta operación del proyecto. La comunidad identificó problemas en los tubos de captación, cajas de desagüe, líneas de conducción, reservorio, cámaras de presión que no garantizaban la seguridad que requiere una obra de esa magnitud; además aseguran que, lamentablemente, la obra fue aceptada con dichas deficiencias.

*"Yo recuerdo que en su momento yo le dije a las autoridades que luego tendrían que firmar el acta de conformidad y les estaban entregando una obra que no estaba bien hecha y que así no la podían aceptar, y finalmente le aceptaron así la obra".*

Comunidad San Pedro de Cani – Quisqui, Huánuco

Asimismo, el sistema de cloración del agua no funciona adecuadamente y se evidencia la corrosión de los tanques. En este caso, la JASS no cuenta con presupuesto para solventar los gastos de los insumos para la cloración del agua y además requieren de capacitación para el manejo de los residuos y los procesos de cloración. Se debe tener en cuenta que la JASS renueva sus integrantes cada dos años mediante un proceso de elección; sin embargo, no existe un mecanismo de capacitación y los nuevos miembros ignoran cuáles son sus funciones, sobre todo desconocen los mecanismos técnicos propios de su función.

De acuerdo con lo manifestado por pobladores del centro poblado San Pedro de Cani, se sabe que existe un presupuesto en la municipalidad para el funcionamiento del JASS pero sin embargo no se vienen utilizando, esto implica que el JASS no pueda ejercer sus funciones de manera adecuada debido a la falta de presupuesto.

*"Yo tengo entendido que existe un presupuesto para la JASS, pero la verdad ya no digo nada porque el alcalde no lo utiliza para eso y ya he ido varias veces, sé que juntamente con FONCODES se instaló para eso y no se para que invierten ese presupuesto".*

Comunidad San Pedro de Cani – Quisqui, Huánuco

**Fotografía 4. Proyecto de mejora del sistema de agua potable e instalación del sistema de saneamiento en la localidad de San Pedro de Cani del distrito de Quisqui, Huánuco**



El sistema de cloración del agua no funciona adecuadamente y se evidencia la corrosión de los tanques de tratamiento de agua.



Las pozas de filtración de residuos no se encuentran funcionando bien y constantemente los conductos de filtración de la poza requieren la limpieza de desechos.

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

▪ **Caminos vecinales**

En el caso de los proyectos de infraestructura de caminos, se analizó el proyecto de construcción del camino vecinal entre los anexos del distrito de Curahuasi (Apurímac). El proyecto se encuentra concluido; sin embargo, no se encuentra concluido en su avance financiero. El camino conecta a Curahuasi con Abancay, lo cual implica un viaje de entre 5 y 6 horas. Sin embargo, la población de Curahuasi suele tener más contacto con la ciudad de Cusco ya que se encuentra más cercana y tiene un mercado más grande, lo que permite vender sus productos de mejor manera.

Si bien Provías realizó observaciones al trazo del proyecto, estas se dieron de manera inoportuna cuando la obra ya había dado inicio a su ejecución. En este caso, la pertinencia del camino es cuestionada por la comunidad, siendo un aspecto no considerado en el diseño. Por otro lado, la comunidad también expresa descontento debido a que diversos tramos se han visto dañados por derrumbes y actualmente no se encuentran en condiciones óptimas. Las limitaciones en el diseño y formulación del proyecto pudieron haber sido observadas y posteriormente, resueltas durante el proceso de evaluación que realizan las Unidades Sectoriales y la STG del FONIE al expediente del proyecto antes de ser financiado. Sin embargo, esta situación evidencia además, una escasa participación de la comunidad usuaria en el diseño y formulación de las intervenciones que realizan los Gobiernos Locales.

### Fotografía 5. Proyecto de construcción del camino vecinal en los anexos del distrito Curahuasi, Apurímac.



Tramo del camino vecinal dañado por derrumbes.

Camino vecinal en los anexos de Curahuasi, Apurimac.

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

#### ▪ **Electrificación**

En el sector de electrificación se analizaron tres proyectos ubicados en los distritos de Santillana (Ayacucho), Acocro (Ayacucho) y Quisqui (Huánuco), el primero de ellos se encuentra liquidado; el segundo, en ejecución; y el tercero, concluido. Los tres proyectos fueron ejecutados por la municipalidad del distrito y presentan problemas relacionados tanto a su formulación como a su ejecución.

En el proyecto de ampliación del sistema de electrificación rural segunda etapa en el distrito de Santillana (Ayacucho) se evidenció escasa supervisión de la municipalidad actual y la Unidad Sectorial a cargo del proyecto. El proyecto brinda el servicio de electricidad (alumbrado) a las localidades rurales del distrito de Santillana que antes no contaban con el servicio. La operación del proyecto se encuentra a bajo la administración de la empresa Electrocentro. En general, la municipalidad distrital y la comunidad reportan un buen funcionamiento del proyecto en cuanto a la provisión del servicio de electricidad. Entre los problemas reportados por la comunidad se encuentra la percepción de un cobro excesivo por el servicio (hasta S/ 50 en algunos hogares) que se cree que se debe a problemas con los medidores, y la limitada potencia de energía que provee el servicio que no les permite conectar equipos eléctricos. Además, se reporta que el servicio se ve interrumpido cuando se presentan intensas lluvias y relámpagos en algunas zonas.

En el proyecto de mejoramiento y ampliación del servicio de energía eléctrica en el distrito de Acocro (Ayacucho), se menciona que los postes instalados para la obra no tienen una base firme, además están muy separados entre sí, y las cajas se perciben de baja calidad. Asimismo, el servicio no ha llegado a todos los hogares, dejándose algunos sin atender. La comunidad considera que esto se debe a una falla en el empadronamiento de viviendas

durante la formulación del proyecto. Actualmente, el proyecto se encuentra aún en etapa de ejecución pues se encuentra realizando el levantamiento de información para su culminación a pesar de encontrarse finalizado en avance físico. Esto ocurre debido a que el cierre de proyectos requiere, además del reporte de avance físico de la obra, el reporte de avance financiero o rendición de cuentas por parte de la Unidad Ejecutora del proyecto. En el caso del proyecto de electrificación en Acocro, el Gobierno Local cumple dicha función por lo que le correspondería dicho proceso.

**Fotografía 6. Proyecto de mejoramiento y ampliación del servicio de energía eléctrica en las comunidades del distrito de Acocro, Ayacucho**



Postes y cableado del proyecto de mejoramiento y ampliación del servicio de energía eléctrica en comunidades del distrito de Acocro, Ayacucho.

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

En el caso del proyecto de ampliación del servicio de energía eléctrica en las localidades de Quisqui (Huánuco), la comunidad identifica que los servicios de electrificación no llegan a todos los anexos del distrito. Sin embargo, esta limitación no puede ser contrastada con información del diseño del proyecto puesto que la municipalidad actual no cuenta con los expedientes técnicos de la obra. La anterior gestión municipal no transfirió los documentos a la actual gestión, por lo que no se puede cerrar el proyecto a falta de información. Además, este problema perjudica la gestión de nuevo financiamiento con el fondo pues deben cerrar los proyectos antes de iniciar una nueva solicitud de financiamiento con el FONIE.

*"La población siempre ha presentado sus documentos solicitando la culminación, yo hice varias veces la solicitud a FONIE para que nos entreguen el expediente, porque no lo tenemos acá y no nos han hecho la transferencia y si no tenemos el expediente no podemos saber cómo estará esa obra, ya hemos enviado varias cartas notariales y nada".*

Funcionario del Gobierno Local – Quisqui, Huánuco

Dificultades como esta no pueden ser atendidas por el fondo debido a que no se encuentran definidas dentro de su Manual de Operaciones. Por ello, en opinión de funcionarios del fondo, el cierre de proyectos con dificultades como las descritas podría ser abordado a través de visitas de acompañamiento y asistencia a las autoridades municipales para la preparación de la documentación necesaria según corresponda.

El proyecto de electrificación en Quisqui se encuentra paralizado. De acuerdo con los informantes de la municipalidad y la comunidad, la empresa contratada por la municipalidad anterior encargada de ejecutar la obra solo había ejecutado el 75% de la obra y no se comprometía a concluirla por lo que se inició un proceso de arbitraje que culminó con una conciliación. Sin embargo, a la fecha, debido a que la empresa no muestra intenciones de culminar la obra se inició un proceso judicial para anular la contratación de la empresa que además debe sueldos a los trabajadores de la obra (algunos pobladores del distrito). Por su parte, la población constantemente se acerca al municipio para reclamar la conclusión de la misma. La paralización de la obra ha ocasionado que los postes instalados se deterioren, se encuentren en mal estado y se reporten robos de los cables. Es un proyecto que, en la actualidad, no está funcionando y, por ende, no beneficia a la población.

#### ▪ Telecomunicaciones

En el sector de telecomunicaciones se analizó el proyecto de ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso al servicio de telefonía en Quisqui (Huánuco) y el proyecto de instalación de banda ancha para la conectividad integral en los distritos de Cañaris e Incahuasi (Lambayeque). El primero de ellos tiene como Unidad Ejecutora a la municipalidad del distrito mientras que el segundo fue ejecutado por FIDEL como Unidad Sectorial.

En el caso del proyecto de ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso a telefonía en Quisqui (Huánuco), los usuarios del proyecto no han tenido información de acerca de su implementación, solo recibieron algunas charlas por parte de la empresa de telefonía. No tienen servicios como abonados de telefonía fija, según lo que contempla el proyecto, tampoco cuentan con telefonía pública, solo cuentan con telefonía celular. Tanto las autoridades del Gobierno Local como la comunidad no tienen información acerca del proyecto. Los informantes sostienen que la anterior gestión municipal se llevó todos los expedientes de la obra por lo que no puede ser concluida. Se reportó además que ya se ha iniciado una investigación del caso por parte de la Contraloría.

*“Nosotros estamos para apoyar a nuestras autoridades pero ellos no nos incluyen [en los procesos de ejecución del proyecto]. La autoridad del consejo no hace las cosas de manera transparente y no lo hacen saber a los comuneros”.*

Comunidad campesina San Damián de Huancapallac – Curahuasi, Apurímac

La comunidad señala la escasa participación que tuvo en la gestión del proyecto puesto que se enteraron de este recién en la inauguración de la obra. Si bien nunca elevaron una solicitud, siempre manifestaron de manera informal sobre la necesidad del servicio a la municipalidad. La población reconoce los beneficios que les ha generado el proyecto de

ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso a telefonía. Los informantes reportaron que para la población es un proyecto muy importante ya que gracias a ello ahora pueden estar más conectados.

*"Hay que agradecer a pesar de quien lo hubiese hecho, nos acerca y nos disminuye distancias, antes no podíamos comunicarnos, ahora sí".*

Comunidad campesina San Damián de Huancapallac – Curahuasi, Apurímac

**Fotografía 7. Proyecto de ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso al servicio de telefonía en el distrito de Quisqui, Huánuco**



Antenas instaladas en el proyecto de ampliación y mejoramiento de la cobertura de acceso al servicio de telefonía en el distrito de Quisqui, Huánuco.

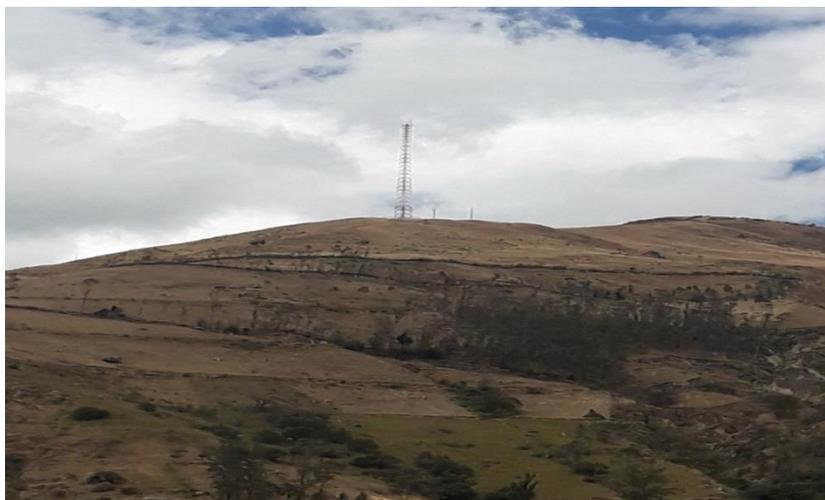
Fuente: Trabajo de campo cualitativo

Mientras tanto, la obra de instalación de banda ancha en la región Lambayeque forma parte del desarrollo de 21 proyectos regionales de FITEL orientados a brindar acceso a servicios de telecomunicaciones de todos los departamentos del Perú. El proyecto consiste en la implementación de una red de transporte de fibra óptica y de acceso que une las capitales de distritos de cada región para ofrecer acceso a internet de banda ancha a instituciones públicas (colegios, establecimientos de salud y comisarías) y privadas, así como a la población en diversos centros poblados, dentro ellos se encuentran Incahuasi y Cañaris de la región Lambayeque.

En la actualidad, la ejecución de la obra en los distritos de Incahuasi y Cañaris se encuentra paralizada debido a problemas con el acceso a tierras. En un principio, las comunidades de Incahuasi habían acordado ceder las tierras para la implementación del proyecto; sin embargo, en la actualidad están buscando venderlas. Esta situación ha requerido la intervención de la Defensoría del Pueblo y la PCM. Según el testimonio de los entrevistados en FITEL, la empresa operadora (Telefónica del Perú) asume el costo de las dificultades debido a la informalidad de terrenos en la ejecución de la obra. Se menciona, además, que

se tiene previsto la instalación de las torres en otras localidades para dar culminación al proyecto y brindar el servicio en los distritos de Incahuasi y Cañaris.

**Fotografía 8. Proyecto de instalación de banda ancha para la conectividad integral y desarrollo social de la región Lambayeque**



Antena instalada en el proyecto de banda ancha para la conectividad de la región Lambayeque.

Fuente: Trabajo de campo cualitativo

#### **iv. Fase de seguimiento y evaluación**

Según el Manual Operativo del FONIE, el seguimiento y evaluación de las intervenciones es un proceso continuo que involucra transversalmente a todos los actores involucrados en el ciclo operativo del FONIE. Asimismo, sus resultados deben retroalimentar la construcción del PMEI. De esta forma, se contemplan tres niveles de seguimiento y evaluación según las acciones realizadas directamente por las unidades a cargo de las intervenciones, las acciones de seguimiento y evaluación de las Unidades Sectoriales hacia las Unidades Ejecutoras y las acciones de seguimiento y evaluación de la STG.

*Primer nivel: seguimiento y evaluación desde las Unidades Ejecutoras*

Los procesos de seguimiento y evaluación que se realizan desde las Unidades Ejecutoras involucran al Gobierno Local o a las Unidades Sectoriales de ser el caso. De parte de las municipalidades se reporta que tienen poco presupuesto para realizar seguimiento de las obras. Se suele delegar a los subgerentes de infraestructura las labores de verificación de las obras desarrolladas por el Gobierno Local. Aunque, en algunos casos se puede contratar a un agente externo para realizar esta evaluación.

Adicionalmente, el reporte de información desde los Gobiernos Locales debe ser enviado a través de un sistema virtual establecido por las Unidades Sectoriales, pero este sistema no concuerda necesariamente con el proceso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) utilizada para la ejecución de los proyectos en cuestión. El uso de este sistema virtual genera problemas logísticos considerando que las fechas del proyecto son de

alrededor de tres o cuatro años atrás y que, por lo tanto, no están disponibles en el nuevo sistema. En opinión de los funcionarios del FONIE y de los sectores, esta dificultad podría ser abordada a través de visitas de capacitación y acompañamiento a las autoridades de los Gobiernos Locales con el objetivo de brindarles asistencia en el manejo de la información y formatos requeridos por el fondo.

Otra dificultad respecto del cierre de proyectos es que los funcionarios que laboran en las municipalidades no conocen el Manual de Operaciones del FONIE, en tal sentido, no identifican el formato de relación de documentos a presentar. Esto implica que desarrollen sus informes según conocimientos previos que tiene su personal, por lo que el FONIE suele observar sus informes por temas de forma y formato. Las autoridades informantes consideran que, teniendo un formato claro, se aceleraría el proceso de cierre.

*“Para la liquidación del proyecto, el FONIE solicitó documentación algunos años después de culminada la obra. Dichos documentos habían sido elaborados por gestiones pasadas, por lo que se dificultó conseguir la información requerida.*

*Además, se exige que se ingrese dicha información en una nueva plataforma virtual de proyectos, pero la plataforma impide registrar datos de años previos (algunos informes de la obra datan del 2014)”.*

Funcionario del Gobierno Local – Santillana, Ayacucho

La estrategia del fondo en cuanto al proceso de cierre y liquidación de los proyectos se establece mediante el último PMEI aprobado en marzo del 2018. Este plan considera acciones estratégicas definidas según el estado de situación de las intervenciones para su culminación en el menor tiempo posible y con la calidad requerida. El objetivo principal del segundo PMEI fue dar seguimiento a la culminación y cierre de las obras. Por ello, elaboró un diagnóstico de los proyectos pendientes y se estableció un componente de compromisos de cierre y de sinceramiento de cuentas e información dirigido a las Unidades Sectoriales.

En el caso de las obras de electrificación y telefonía, las labores de seguimiento y evaluación son transferidas a la empresa correspondiente para su administración. En estos procesos, la municipalidad no suele tener injerencia directa. Por su parte, las obras de agua y saneamiento son auto gestionadas por las propias comunidades mediante las JASS. Estas organizaciones presentan dificultades para su autogestión al no contar siempre con las capacidades y recursos económicos suficientes.

Por otro lado, las Unidades Sectoriales en su rol como Unidades Ejecutoras de los proyectos financiados a través del fondo también están encargadas de desarrollar acciones de seguimiento y evaluación. En ese sentido, los informantes de los sectores reportaron que estas labores se desarrollaron sin mayores dificultades debido a que ya contaban con la experiencia técnica necesaria para el seguimiento de las transferencias y la evaluación de los avances físicos y financieros de las intervenciones. Con ello, la elaboración de los informes de seguimiento presentados al FONIE no presentó retrasos a diferencia de cuando la información provenía de los Gobiernos Locales. Esto se explica por la mayor dificultad

que presentan las municipalidades para reunir la información de seguimiento requerida y presentarla sin inexactitudes en sus reportes.

*Segundo nivel: seguimiento y evaluación desde las Unidades Sectoriales*

El seguimiento y evaluación de segundo nivel a cargo de las Unidades Sectoriales consiste en la elaboración de informes de seguimiento y asistencia técnica a la STG del FONIE sobre el seguimiento de las transferencias y evaluación de resultados. Para ello, las Unidades Sectoriales deben recoger información permanentemente sobre la situación de avance a las Unidades Ejecutoras, razón por la cual se suscriben los contratos descritos anteriormente.

En las obras analizadas, se reporta que hay poco involucramiento de las Unidades Sectoriales en cuanto al seguimiento y evaluación de los proyectos. Si bien hay encargados de dicha función, su presencia no es frecuente en la obra. Se considera que este seguimiento y/o monitoreo no ocurre de forma oportuna, los informes y observaciones se entregan a destiempo, y la capacidad de respuesta ante los informes enviados es muy pobre. Todo ello, retrasa la ejecución de las obras que, en algunos casos, deben ser paralizadas momentáneamente hasta que se levanten las observaciones.

La principal restricción, en opinión de los entrevistados en los sectores, representó la falta de mecanismos para asegurar que los Gobiernos Locales, como Unidades Ejecutoras, brinden la información solicitada por las Unidades Sectoriales. Si bien existía un convenio entre la Unidad Sectorial y cada Unidad Ejecutora, estos convenios no eran vinculantes, ni generaban en la práctica ningún tipo de sanción ante su incumplimiento. En ese sentido, el Gobierno Local no contaba con incentivos suficientes para el reporte de información administrativa que permita realizar los procesos de liquidación. Se identifica la necesidad de realizar visitas o asistencias de capacitación dirigidas a los Gobiernos Locales con el objetivo contribuir a reducir las irregularidades en plazos y costos en el reporte de información.

Asimismo, no se contaba con lineamientos para controlar el seguimiento eficaz de proyectos por parte de las Unidades Sectoriales. Como consecuencia, los sectores presentaron diferencias en el seguimiento y evaluación que realizaban. En el caso de la DGER, no se podía asignar presupuesto a la supervisión de proyectos FONIE debido a la inexistencia de lineamiento que lo permitieran. Lo contrario sucedía en el PNSU (agua y saneamiento) y en el FITEL (telecomunicaciones), estas Unidades Sectoriales reportaron haber asignado presupuesto dirigido a la supervisión de proyectos financiados a través del FONIE a través de un equipo especializado en su atención. Pese a ello, no es posible establecer una comparación entre los resultados de seguimiento de los sectores debido a que la dinámica para cada uno es distinta. En ese sentido, la gestión de proyectos en telecomunicaciones se encuentra más centralizada debido a la cantidad menor de proyectos financiados a través del fondo.

*Tercer nivel: seguimiento y evaluación desde la STG del FONIE*

El seguimiento y evaluación desde la STG del FONIE implicó el monitoreo a la ejecución física y financiera de las intervenciones a partir de los reportes e información presentada desde las Unidades Sectoriales. La información de la Unidad Sectorial debía ser remitida de forma trimestral para ser consolidada y aprobada por el Comité Directivo del FONIE. Sin embargo, según los informantes de la sede central del FONIE, este proceso se desarrolló con retrasos por parte de las Unidades Sectoriales que a su vez recibían la información sobre el avance de las intervenciones a destiempo desde las Unidades Ejecutoras (Gobiernos Regionales/Locales).

El retraso en el reporte de información de las intervenciones en caminos vecinales hacia la STG del FONIE ocasionó que se genere una gran acumulación de informes pendientes de revisión. Por ello, el énfasis de la operación actual del fondo se orienta al cierre y liquidación de proyectos, razón por la cual se encuentra en proceso de recolección y sinceramiento de la información de las Unidades Sectoriales y de los gobiernos subnacionales encargados de la ejecución de las intervenciones. Se ha identificado que gran parte de estas dificultades para el cierre de proyectos provienen de la limitada capacidad de los Gobiernos Locales para reunir la información necesaria y su escaso conocimiento de los formatos del fondo para el reporte de la información.

Además, el seguimiento y evaluación desde la STG del FONIE involucró visitas de campo a cargo de personal externo contratado por órdenes de servicio y del propio equipo de FONIE encargado del seguimiento. Las visitas, sí se consideran dentro de la normativa de operación del fondo, se realizaron a partir de una priorización de distritos y proyectos, y su objetivo consistió en la verificación del avance de las intervenciones y en algunos casos brindar asistencia a las Unidades Ejecutoras sobre los formatos a ser presentados. Como resultado de estas visitas, se elaboraron informes de seguimiento que permitieron complementar la información de los proyectos visitados.

En Santillana, las autoridades locales mencionan haber tenido visitas recientes de parte de personal FONIE cuyo objetivo fue poder cerrar la documentación pendiente de proyectos realizados en dicho distrito. Esta situación genera molestias en las autoridades considerando que se les exige cumplir con el llenado de documentación de proyectos elaborados durante la gestión pasada, por lo cual no cuentan con toda la documentación solicitada. El fondo no considera los cambios en la gestión municipal como justificación para la entrega de la documentación requerida para el cierre y liquidación de las intervenciones. En esa línea, el cierre de proyectos anteriores era requisito necesario para el financiamiento de nuevas intervenciones.

Por otro lado, en Quisqui mencionan haber tenido visitas recientes de parte de personal del FONIE. El objetivo de dicha visita fue poder cerrar la documentación pendiente de proyectos financiados por el fondo en dicho distrito. A pesar de que las UE deben resguardar como mínimo cinco años la documentación generada, las autoridades municipales indican que los expedientes y documentación de los proyectos financiados por el FONIE no fueron transferidos a la gestión municipal actual, por lo que se los considera perdidos. Los

informantes indican haber recibido la visita de un ingeniero de FONIE, quien les indicó cuáles eran las observaciones; sin embargo, estas no son del conocimiento del alcalde dado que la información fue remitida al ingeniero encargado de infraestructura que ya no se encuentra laborando en la municipalidad.

*“La alta rotación de personal [renuncias] dificulta que los procesos fluyan. Nosotros nos hemos comunicado con el FONIE, incluso hemos viajado para que nos digan cuál es la situación para concluir las obras”.*

Funcionario del Gobierno Local – Quisqui, Huánuco

El Manual de Operaciones del fondo no determina herramientas específicas para el seguimiento y evaluación desde la STG del FONIE, puesto que se establecen bajo la decisión del mismo fondo de acuerdo con sus requerimientos. En esa línea, las herramientas de seguimiento de las intervenciones financiadas que fueron utilizadas por el FONIE son las siguientes:

- Matriz de seguimiento de intervenciones: remitida por la STG a las Unidades Sectoriales a fin de medir el avance físico y financiero de las intervenciones.
- Ficha de visita: utilizada con el objetivo de sistematizar la información de las intervenciones (obras) recogida en campo y suscrita por el personal representante del FONIE y el representante de la Unidad Ejecutora.
- Lista de chequeo de culminación: elaborada en base a la normativa a fin de verificar su cumplimiento para la culminación de las intervenciones financiadas.

Los indicadores que se utilizan son principalmente el porcentaje de avance de ejecución física y financiera de los proyectos. Estos se miden con una frecuencia trimestral y utilizan como medio de verificación los aplicativos de INFOBRAS y SOSEM. Asimismo, a la fecha se han realizado dos informes de evaluación:

- Informe de balance de implementación (2016): contempla aspectos generales vinculados al avance en la implementación, seguimiento y estado de las obras financiadas, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas del fondo.
- Propuesta de mejora del FONIE (2018)<sup>45</sup>: realiza un diagnóstico del fondo a setiembre del 2017 sobre recursos humanos, infraestructura, equipamiento, asignación y transferencia de recursos, y la ejecución de intervenciones. Presenta una propuesta de mejora en tres fases: intervenciones en curso, nuevas intervenciones orientadas a la sostenibilidad y nuevas intervenciones con mayor impacto en las condiciones de vida.

En opinión de algunos entrevistados de las Unidades Sectoriales, los problemas de seguimiento y monitoreo radicarón en que, al realizar las transferencias de recursos al

---

<sup>45</sup> Este diagnóstico fue incluido en el PMEI del FONIE actualizado al 2020. No se tiene información acerca de la implementación de las propuestas de mejora en el financiamiento de nuevas intervenciones debido a la etapa de culminación que atraviesa el fondo.

Gobierno Local, no se previó asignar también presupuesto al seguimiento de las Unidades Sectoriales. En ese sentido, algunos entrevistados reportaron no haber realizado seguimiento de forma diligente ante la falta de asignación de presupuesto al seguimiento de proyectos financiados por el FONIE.

Además, se reportó que, si bien se contaba con la información reportada trimestralmente por las Unidades Sectoriales, no existían los mecanismos necesarios para verificar la actualización de la información debido a que la validación de la información no era parte de las competencias de la STG del fondo. En esa línea, existe discrepancia entre la información sobre el estado actual de las intervenciones en la matriz de seguimiento del FONIE y su estado real. Este es el caso de los proyectos visitados de agua y saneamiento en los distritos de Santillana y San Miguel en Ayacucho. Ambas intervenciones fueron reportadas como culminada y liquidada, respectivamente; sin embargo, en la visita de campo se identificó que existen algunas subsanaciones pendientes que aún corresponden a su ejecución.

En cuanto a los principales problemas identificados en la fase de seguimiento y evaluación, los actores entrevistados de los sectores reportan que estos corresponden a la limitada asignación de presupuesto. En opinión de algunos entrevistados de las Unidades Sectoriales, los problemas de seguimiento y monitoreo radicarón en que, al realizar las transferencias de recursos al Gobierno Local, no se previó asignar también presupuesto al seguimiento de las Unidades Sectoriales. En ese sentido, algunos entrevistados reportaron no haber realizado seguimiento de forma diligente ante la falta de asignación de presupuesto al seguimiento de proyectos financiados por el FONIE.

En el caso del personal FONIE, desde el 2015, se evidenció una reducción del personal de la sede central. Se reportó que desde ese año no se cuenta con especialistas de seguimiento para los proyectos de electrificación y telecomunicaciones. De la misma manera, las funciones de coordinador técnico, de seguimiento y de planificación tuvieron que ser asumidas por el coordinador general del FONIE al no realizarse nuevas convocatorias para dichos puestos. Todo ello ocasionó que existieran escasos recursos humanos para la gestión de todos los proyectos financiados por el FONIE.

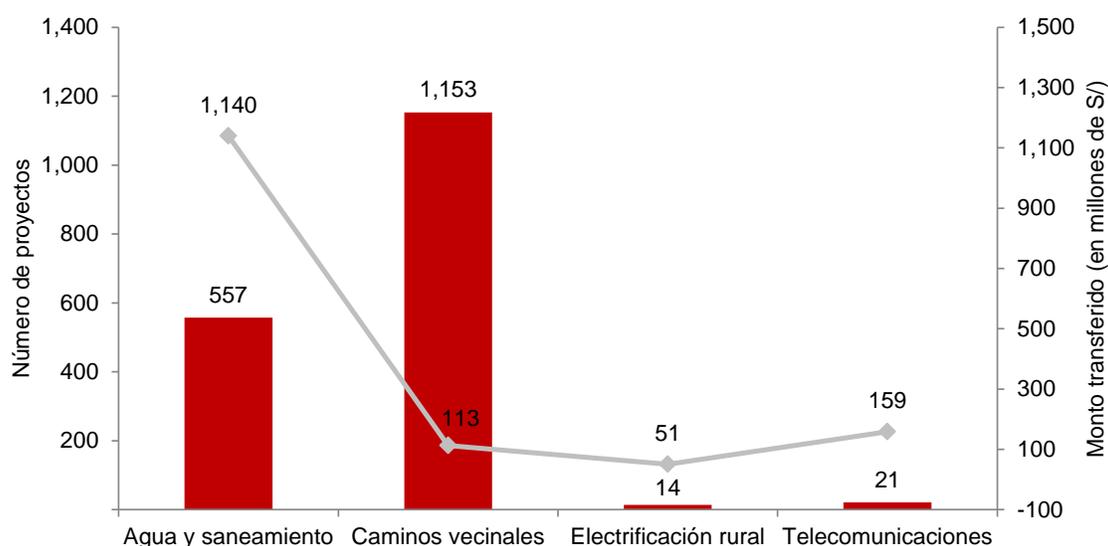
### 7.3 Evaluación de resultados<sup>46</sup>

La evaluación de resultados del FONIE identifica los logros alcanzados por el fondo durante el periodo 2013-2018. En ese sentido, se realiza un análisis de cobertura de la intervención. Desde una perspectiva cuantitativa, se analiza información estadística y, en particular, aquella generada por el FONIE a través de sus sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación. Asimismo, se evaluarán los resultados del fondo en cuanto a su contribución a la mejora de la calidad de vida de la población objetivo, la sostenibilidad de los resultados y así como las percepciones de los actores a nivel local.

#### 7.3.1 Caracterización de los proyectos de infraestructura financiados por el FONIE

Según la información de seguimiento proporcionada por la DGSE del MIDIS correspondiente al segundo trimestre del 2018, el FONIE ha financiado 1,745 intervenciones<sup>47</sup> y la suma total de 1,463 millones de soles transferidos. La mayor proporción de financiamiento del FONIE correspondió a caminos vecinales con 1,153 intervenciones seguido por agua y saneamiento con 557 intervenciones financiadas. No obstante, al analizar las áreas de intervención por monto transferido, se observa que agua y saneamiento es el sector que ha recibido mayores transferencias con 1,140 millones de soles, seguido por telecomunicaciones con 159 millones de soles.

**Gráfico 19. Proyectos financiados por FONIE**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

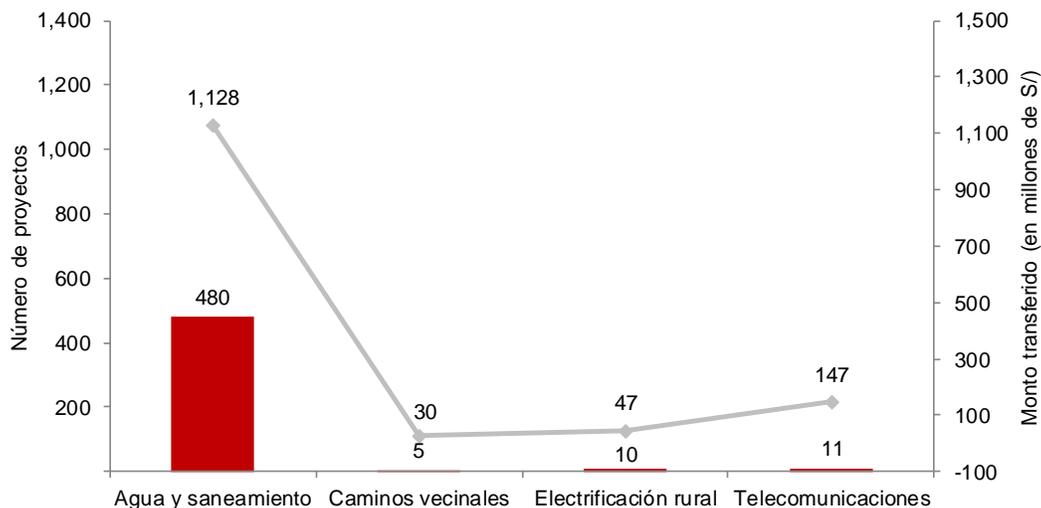
Al analizar solo las intervenciones de ejecución de obras, se observa que agua y saneamiento es el sector con mayor número de proyectos financiados (480 proyectos),

<sup>46</sup> Esta sección busca responder al OE7 de la consultoría: Evaluar los logros alcanzados por el FONIE desde su creación hasta la actualidad.

<sup>47</sup> De las 1,745 intervenciones financiadas por el FONIE, 1,001 corresponden a mantenimiento; 506, a obras; 238, a estudios y perfiles.

seguido muy por debajo por telecomunicaciones (11 proyectos), electrificación rural (10 proyectos) y caminos vecinales (5 proyectos). El monto transferido sigue ese mismo orden, agua y saneamiento recibió financiamiento por S/ 1,128 millones seguido por telecomunicaciones (S/ 147 millones), electrificación rural (S/ 47 millones) y caminos vecinales (S/ 30 millones).

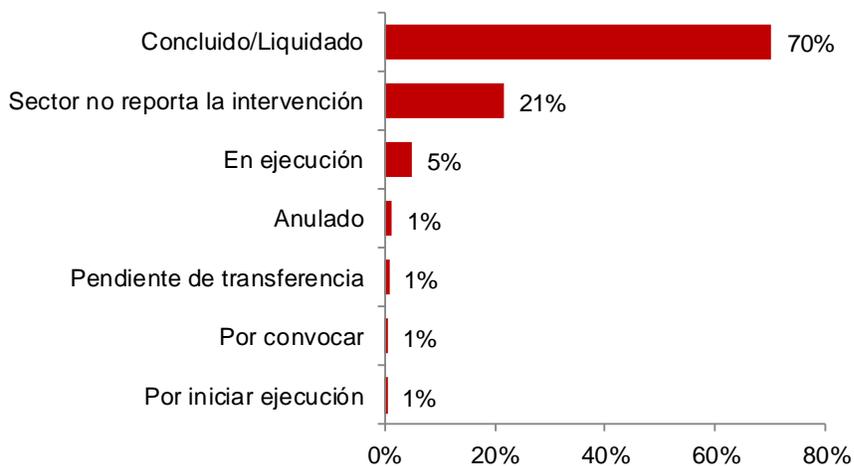
**Gráfico 20. Proyectos financiados por FONIE – solo proyectos de obra**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
 Elaboración: APOYO Consultoría

Dentro de los proyectos financiados por el FONIE, el 70% de ellos corresponde a intervenciones ya concluidas o liquidadas. El 21% de los proyectos no presentan información respecto a la etapa en la que se encuentran debido a que el sector relacionado no ha reportado los informes correspondientes. Mientras tanto, el 5% se encuentra en etapa de ejecución, 1% se encuentra anulado, pendiente de transferencias, por convocar y por iniciar ejecución.

**Gráfico 21. Intervenciones financiadas por FONIE según etapa de intervención (porcentaje)**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

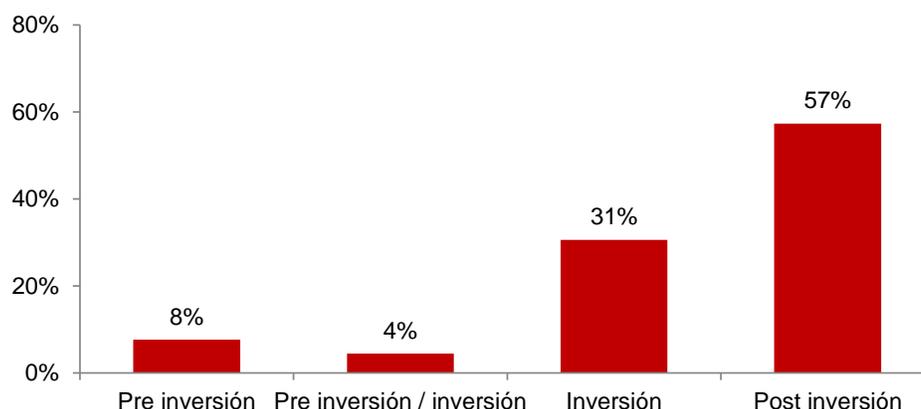
Al analizar por sectores, se observa que la mayor parte de proyectos en los sectores de agua y saneamiento, electrificación rural y telecomunicaciones se encuentra en concluido/liquidado. En agua y saneamiento 82% de los proyectos se encuentra concluido/liquidado (456 proyectos), en electrificación representan el 79% y en telecomunicaciones, 71%. En el caso de los proyectos de caminos vecinales, el 64% está concluido/liquidado; sin embargo, el 33% de los proyectos no han sido reportados por el sector con lo cual no se tiene información sobre la etapa en la que se encuentran. Mientras tanto, en los sectores de electrificación rural y telecomunicaciones los proyectos concluidos/liquidados son de 79% y 71%, respectivamente.

**Gráfico 22. Número de intervenciones financiadas por FONIE según etapa de intervención**

Etapa de intervención	Agua y Saneam.	Caminos vecinales	Electrif. rural	Telecom.	Total
Concluido/Liquidado	456	740	11	15	1,222
Sector no reporta la intervención	-	375	-	-	375
En ejecución	54	27	3	5	89
Anulado	14	10	-	1	25
Pendiente de transferencia	14	-	-	-	14
Por convocar	10	1	-	-	11
Por iniciar ejecución	9	-	-	-	9
<b>Total</b>	<b>557</b>	<b>1,153</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>1,745</b>

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

El financiamiento otorgado por el fondo puede dirigirse a cualquiera de las etapas del ciclo de inversión de un proyecto. En esa línea, se observa que el 57% del financiamiento estuvo dirigido a proyectos en etapa de post inversión, el 31% en la etapa de inversión y 8% en pre-inversión. Además, solo el 4% de los proyectos del fondo recibieron financiamiento en la etapa de pre-inversión e inversión conjuntamente.

**Gráfico 23. Número de intervenciones financiadas por FONIE, según etapa del ciclo de inversión (porcentaje)**

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

Dentro de cada una de las etapas del ciclo de inversión de proyectos de infraestructura existen tipos de intervención que reciben el financiamiento del fondo. En la etapa de pre-inversión, se encuentra la elaboración del perfil y el estudio de factibilidad. La etapa de inversión consiste en el estudio definitivo y la ejecución de la obra mientras que en la etapa de post inversión se halla el mantenimiento del proyecto.

Al analizar la tipología de intervención de los proyectos se observa que, si bien el sector de caminos vecinales presenta la mayor cantidad de proyectos financiados por el FONIE, alrededor del 87% de ellos son intervenciones de mantenimiento (1,001 proyectos de mantenimiento de caminos). En el caso del sector de agua y saneamiento ocurre todo lo contrario, el 86% de sus proyectos son obras (480 proyectos de obra). Asimismo, tanto en el sector de electrificación rural y telecomunicaciones se observa que la mayor parte de los proyectos financiados corresponden de igual forma a obras.

**Cuadro 9. Número de intervenciones financiadas por FONIE, según tipo de intervención**

Tipo de intervención	Agua y Saneam.	Caminos vecinales	Electrif. rural	Telecom.	Total
Perfil	-	120	4	4	128
Estudio de factibilidad	-	-	-	5	5
Estudio definitivo	-	27	-	1	28
Perfil y estudio definitivo	77	-	-	-	77
Obra	480	5	10	11	506
Mantenimiento	-	1,001	-	-	1,001
<b>Total</b>	<b>557</b>	<b>1,153</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>1,745</b>

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

En relación con el monto promedio por tipo de intervención, se observa que los proyectos de obra de telecomunicaciones son los que presentan, en promedio, mayor monto transferido (13.3 millones de soles). Seguidamente se encuentran las obras de caminos vecinales (6 millones de soles) y las obras de electrificación rural (4.7 millones de soles). Dentro del financiamiento de estudios en la etapa de pre-inversión de proyectos, los estudios de factibilidad del sector telecomunicaciones son los que presentan, en promedio, mayor monto transferido por el FONIE (2.1 millones de soles).

**Cuadro 10. Monto promedio de las intervenciones financiadas por FONIE, según tipo de intervención**

Tipo de intervención	Agua y Saneam.	Caminos vecinales	Electrif. rural	Telecom.
Perfil	-	S/ 204,350	S/ 862,571	S/ 467,172
Estudio de factibilidad	-	-	-	S/ 2,141,714
Estudio definitivo	-	S/ 439,103	-	S/ 76,582
Perfil y estudio definitivo	S/ 212,447	-	-	-
Obra	S/ 2,348,964	S/ 6,060,148	S/ 4,723,233	S/ 13,348,686
Mantenimiento	-	S/ 46,616	-	-

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a las unidades ejecutoras de los proyectos, se observa que la mayor parte de los proyectos (1,116 proyectos) tuvieron a municipalidades provinciales como unidad ejecutora seguidas por las municipalidades distritales (356 proyectos). Dentro de las Unidades Sectoriales, fue el PNSR el que presentó mayor cantidad de proyectos ejecutados directamente (193 proyectos) seguido por Provías Descentralizado (58 proyectos). Tanto la DGER como el PNSU presentan la menor cantidad de proyectos en los que tuvieron un rol como unidad ejecutora.

No obstante, al analizar los proyectos según su unidad ejecutora, se observa que el único proyecto del PNSU fue el que presentó el mayor monto transferido de más de 78 millones de soles<sup>48</sup>. Seguidamente, los proyectos con FITEL como unidad ejecutora presentaron un monto alrededor de S/ 10 millones. Los proyectos a cargo de los gobiernos regionales y las municipalidades distritales presentaron un monto financiado promedio de S/ 2 millones. Se observa además que las municipalidades provinciales a pesar de tener la mayor cantidad de proyectos a su cargo presentan el menor monto promedio en proyectos, aproximadamente S/ 124,000.

<sup>48</sup> Este proyecto corresponde a la instalación, mejoramiento del servicio de agua potable y saneamiento de 103 caseríos en el distrito de Huarmaca en Piura.

**Cuadro 11. Unidades ejecutoras de las intervenciones financiadas por FONIE**

Unidades ejecutoras	N° intervenciones	Monto promedio transferido (en S/)
Municipalidad provincial	1,116	124,554
Municipalidad distrital	356	2,125,922
PNSR	193	1,622,120
PROVIAS Descentralizado	58	476,406
FITEL	13	10,758,829
DGER	4	862,571
Gobierno regional	4	2,377,021
PNSU	1	78,019,611
<b>Total</b>	<b>1,745</b>	<b>12,045,879</b>

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

El rol de unidad ejecutora de cada Unidad Sectorial corresponde a proyectos dentro de su propia área de intervención. En el caso de los tres niveles de gobierno, se presentan notorias diferencias en el tipo de proyectos ejecutados. En el caso de los gobiernos regionales como unidad ejecutora, el fondo financió dos proyectos de agua y saneamiento, uno de caminos rurales y uno de telecomunicaciones. En cuanto a las municipalidades provinciales como unidad ejecutora, la mayor parte de proyectos financiados pertenecen al sector de caminos rurales (1,091 proyectos). Las municipalidades distritales han ejecutado proyectos de los cuatro sectores; sin embargo, la mayor parte de ellos corresponde al sector de agua y saneamiento (336 proyectos).

**Cuadro 12. Unidades ejecutoras de las intervenciones financiadas, según sectores**

Unidades ejecutoras	Agua y Saneam.	Caminos	Electrif. rural	Telecom.	Total
Municipalidad provincial	25	1,091	-	-	1,116
Municipalidad distrital	336	3	10	7	356
PNSR	193	-	-	-	193
PROVIAS Descentralizado	-	58	-	-	58
FITEL	-	-	-	13	13
DGER	-	-	4	-	4
Gobierno regional	2	1	-	1	4
PNSU	1	-	-	-	1
<b>Total</b>	<b>557</b>	<b>1,153</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>1,745</b>

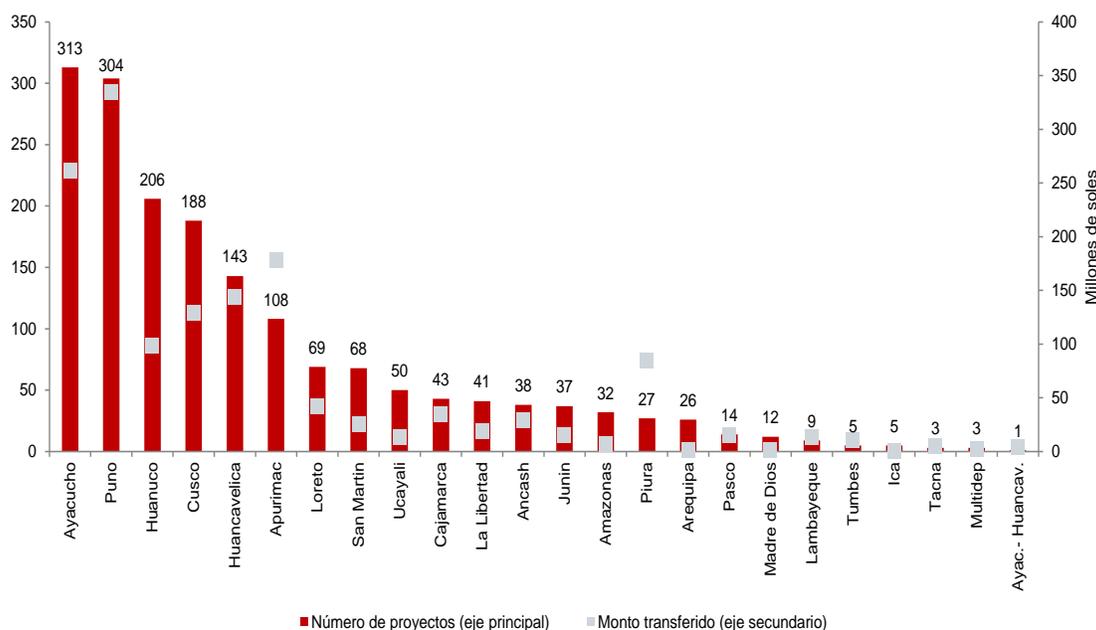
Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto al análisis por regiones, Ayacucho es la región con la mayor cantidad de proyectos financiados por el FONIE (313 proyectos) seguido por Puno (304 proyectos) y Huánuco (206 proyectos). Mientras tanto, Ica, Tumbes y Tacna son las regiones con menor número de proyectos, con solo cinco o menos proyectos financiados por el fondo. Con respecto al monto transferido, Puno presenta el mayor monto transferido por el FONIE con

335 millones de soles seguido por Ayacucho con 261 millones de soles transferidos. Por otro lado, las regiones que presentan menor monto de transferencia son Ica (0.5 millones de soles) y Madre de Dios (1.5 millones de soles).

**Gráfico 24. Número de intervenciones y monto transferido en soles del FONIE, según regiones**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
 Elaboración: APOYO Consultoría

**7.3.2 Análisis de cobertura del FONIE**

En general, el fondo ha financiado al menos un proyecto en el 74% del total de distritos focalizados para la intervención. Al analizar la cobertura de distritos focalizados, se observa que el servicio con mayor porcentaje de distritos atendidos es el de caminos vecinales (69%) seguido por agua y saneamiento (31%). Mientras tanto, los sectores de menor alcance de distritos atendidos fueron electrificación rural (3%) y telecomunicaciones (2%).

**Cuadro 13. Porcentaje de distritos atendidos del total de distritos focalizados del FONIE**

Sector	Cobertura (% de distritos atendidos)
Caminos vecinales	69%
Agua y saneamiento	31%
Electrificación rural	3%
Telecomunicaciones	2%
Total	74%

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
 Elaboración: APOYO Consultoría

Respecto a los servicios implementados por distritos se observa que el 68% de distritos beneficiados recibieron financiamiento para un solo servicio, 31% para dos servicios, 2% para tres y ningún distrito para los cuatro servicios. El financiamiento de distintos servicios por distrito no implica necesariamente el desarrollo de intervenciones en combo o empaquetadas inter sectorialmente. Esto ocurre debido a que los proyectos no necesariamente se realizan en una misma localidad dentro de cada distrito y de manera simultánea. Además, el financiamiento del fondo puede involucrar distintas partes del ciclo de inversión de los proyectos, lo que no asegura que los proyectos en distintos sectores sean efectivamente implementados.

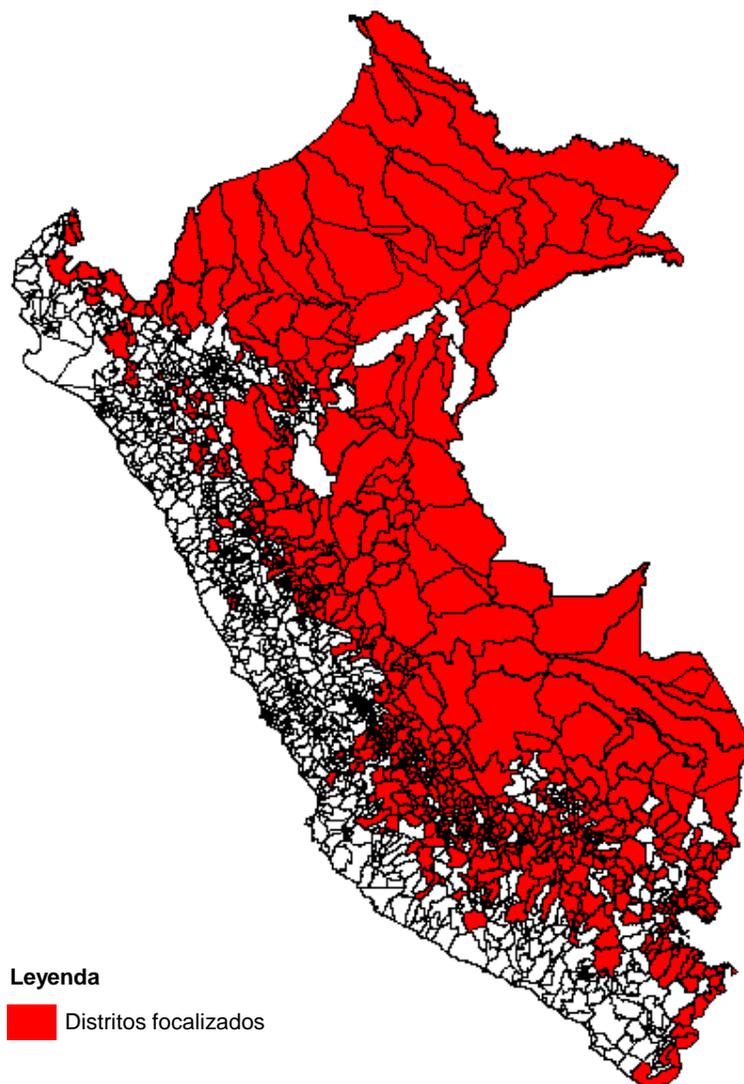
**Cuadro 14. Número de servicios implementados por distrito**

Número de servicios	N° distritos	% distritos
1 servicio	350	68%
2 servicios	158	31%
3 servicios	8	2%
4 servicios	0	0%
Total	516	100%

Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

En el siguiente gráfico, se presentan los 672 distritos focalizados por el FONIE a diciembre del 2017. La mayor parte de ellos abarca distritos ubicados en las regiones de sierra y selva del Perú e involucra aquellos ubicados en zonas de frontera. Como se precisó anteriormente, la mayor parte de proyectos financiados (69%) corresponden al sector de caminos vecinales; específicamente, de inversión en mantenimiento, dado que representan alrededor del 87% de los proyectos en ese sector.

**Gráfico 25. Distritos focalizados por el FONIE a diciembre del 2017**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

A continuación, en el siguiente gráfico se presentan los 516 distritos atendidos por el fondo a diciembre del 2017. La cobertura de la intervención abarca alrededor del 74% de los distritos focalizados, la mayor parte de ellos se ubica en zonas de la sierra y fronteras de la selva norte. Los distritos que presentan una mayor cantidad de intervenciones financiadas por el FONIE son:

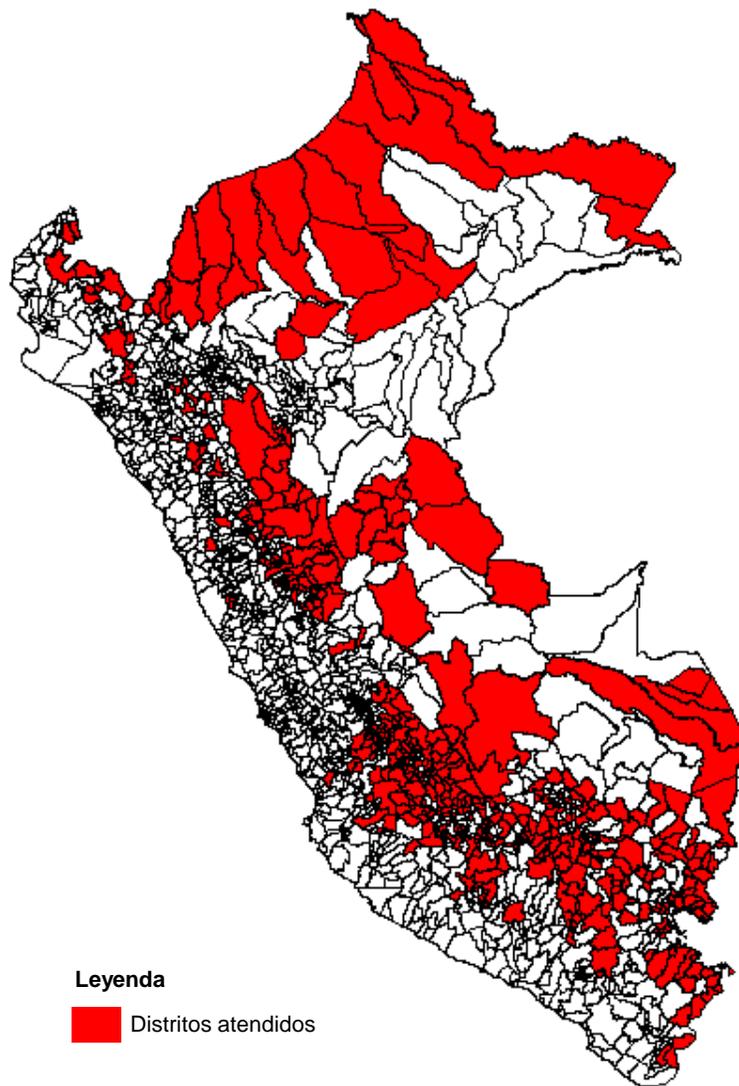
- **Santillana (Ayacucho):** presenta 41 intervenciones financiadas por el FONIE, en su mayoría corresponden a obras del sector de agua y saneamiento; sin embargo, también se financió un estudio de perfil de caminos vecinales y una obra de electrificación rural.
- **Sanagoran (La Libertad):** presenta 29 intervenciones financiadas por el FONIE, en su mayoría intervenciones de mantenimiento de caminos vecinales. Además, el distrito presenta dos obras de agua y saneamiento financiadas por el fondo.
- **Acora (Puno):** presenta 27 intervenciones financiadas por el FONIE, casi en su totalidad se tratan de obras del sector de agua y saneamiento. En adición, el fondo financió una intervención de mantenimiento de caminos vecinales en el distrito.

En cuanto al monto de financiamiento, se observa que las intervenciones que presentan el mayor monto de recursos transferidos corresponden a estudios de factibilidad, perfil y obras en el sector de telecomunicaciones que abarcan más de un distrito. Al analizar las transferencias dirigidas a intervenciones a nivel de distrito, se observa que los distritos con un mayor monto de recursos transferidos son:

- **Acora (Puno):** presenta 27 intervenciones financiadas por el monto total de S/ 104.3 millones. En su mayoría consisten en obras del sector de agua y saneamiento; sin embargo, también se financió una intervención de mantenimiento de caminos vecinales en el distrito.
- **Huarmaca (Ayacucho):** presenta 4 intervenciones financiadas por el monto total de S/ 79.6 millones. Las intervenciones corresponden a una obra de agua y saneamiento (S/ 78 millones), una obra en telecomunicaciones (S/ 1.1 millones) y dos intervenciones de mantenimiento de caminos vecinales (S/ 0.5 millones).
- **Curahuasi (Apurímac):** presenta 8 intervenciones financiadas por el FONIE por el monto total de S/ 26 millones. El mayor monto transferido corresponde a una obra de caminos vecinales por S/ 10 millones aproximadamente, seguida por seis obras de agua y saneamiento por el monto total de S/ 16 millones y una intervención de mantenimiento de caminos vecinales por S/ 0.7 millones.

De análisis anterior, se observa que el 68% los distritos atendidos recibieron financiamiento del fondo para la implementación de proyectos en un solo sector, mientras que el 31% y 2%, lo obtuvo para dos y tres sectores, respectivamente.

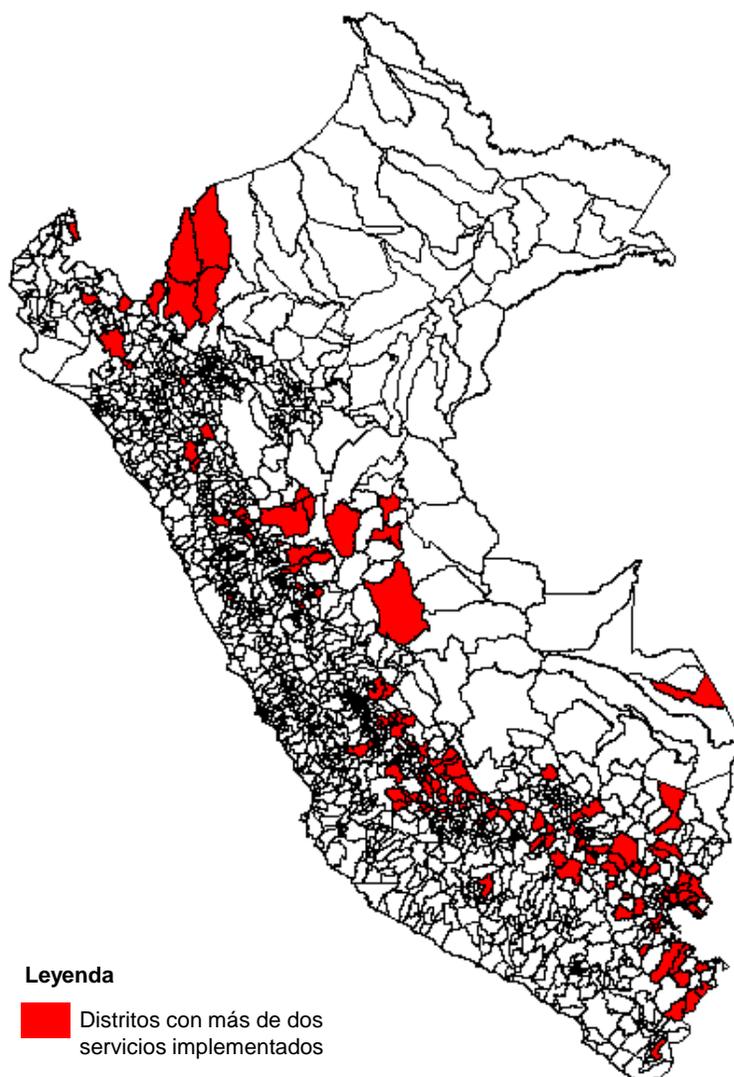
**Gráfico 26. Distritos atendidos por el FONIE a diciembre del 2017**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)  
Elaboración: APOYO Consultoría

El siguiente gráfico detalla los distritos atendidos por el financiamiento del fondo para proyectos de dos o más sectores a diciembre del 2017. Como se detalló anteriormente, fueron 158 distritos a los que se financió proyectos en dos sectores; 8, en tres y ninguno en los cuatro sectores. Estos 166 distritos representan conjuntamente el 33% de los distritos atendidos y alrededor del 25% de los distritos focalizados.

**Gráfico 27. Distritos atendidos por el FONIE con dos o más servicios implementados a diciembre del 2017**



Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a la población beneficiaria de los proyectos de obra financiados por el fondo, no es posible determinar la cantidad de la población beneficiaria total de todos los proyectos financiados por el fondo. Esto ocurre debido a que un centro poblado puede ser beneficiario de más de un proyecto. Sin embargo, sí se puede obtener una aproximación del número de la población beneficiaria por sectores.

En esa línea, se observa que, dado el alcance de los proyectos cofinanciados por el fondo en el sector telecomunicaciones, este presenta el mayor número de beneficiarios. Este sector incluye cuatro obras a cargo de FIDEL que presentan un alcance regional de 678,178 personas beneficiarias y que, además, incluyen distritos fuera del ámbito de intervención del FONIE. Seguidamente se encuentra el sector de agua y saneamiento con 406,551 beneficiarios a partir de los 480 proyectos de obra financiados. En el caso del sector de electrificación rural, se financiaron 10 proyectos de obra que beneficiarán a 23,694 personas. Por último, los 5 proyectos de obra financiados en el sector caminos rurales presentan una cobertura de 27,578 personas beneficiadas.

No obstante, como se analizó anteriormente, a la fecha no todos los proyectos financiados por el fondo se encuentran concluidos/liquidados. Por esa razón, es relevante identificar la población beneficiaria y las intervenciones a nivel de ejecución de obras que se encuentran concluidas o liquidadas de las cuatro Unidades Sectoriales del FONIE. En ese sentido, se observa que en el sector agua y saneamiento se concluyeron o liquidaron 440 obras lo que corresponde a una población beneficiaria de 302,586. En el caso del sector telecomunicaciones solo se tienen 6 obras concluidas o liquidadas por lo cual la cantidad de población beneficiaria se reduce a 24,209. Esta cifra indica que con el 55% de obras concluidas se logró atender solo al 3% de la población beneficiaria estimada.

**Cuadro 15. Población beneficiaria de las obras ejecutadas financiadas por el FONIE**

Área de intervención	Todas las obras financiadas		Obras concluidas a junio 2018 <sup>1/</sup>		% obras concluidas	% población beneficiaria de obras concluidas
	Cantidad	Población beneficiaria	Cantidad	Población beneficiaria		
Agua y saneamiento	480	406,551	440	302,586	92%	74%
Telecomunicaciones	11	713,886	6	24,209	55%	3%
Electrificación	10	23,694	7	13,658	70%	58%
Caminos vecinales	5	27,578	3	24,880	60%	90%
Total	506	-	456	-	90%	-

1/ Obra cuya etapa de intervención es concluida/liquidada  
Fuente: Matriz de seguimiento del FONIE (2018)

## 8. Conclusiones y recomendaciones<sup>49</sup>

A partir de los hallazgos presentados a lo largo del informe, se presentan las conclusiones de la evaluación, así como algunas oportunidades de mejora identificadas. Siguiendo el plan de análisis presentado en el protocolo del presente estudio, estas conclusiones se agrupan en las siguientes dimensiones de análisis:

### Evaluación del diseño

De acuerdo con la revisión de documentos institucionales del FONIE, la evaluación ha permitido identificar que la creación del FONIE no partió desde un enfoque moderno de políticas públicas que considere la teoría de cambio (Cadena de Valor, Modelo Lógico, Cadena de Resultados) como instrumento que permita operacionalizar el modelo que se esperaba lograr. De acuerdo con UNICEF<sup>50</sup> la “...teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización”. En este sentido, el FONIE también debió contar con su respectiva teoría de cambio.

Así, si bien contaba con un reglamento de creación que define los componentes, y un Manual de Operaciones, que ha contado con algunas modificaciones, estos documentos no describían de forma detallada los protocolos a seguir para consolidar el objetivo de inversión empaquetada de infraestructura.

Como parte de la pertinencia del diseño del FONIE, es importante destacar que no se ha encontrado una MML que justifique la intervención ni ha desarrollado un estudio de línea de base ni un diseño de evaluación que permita identificar los efectos de la intervención del fondo. En ese sentido, el equipo consultor ha construido una MML, en función de la estrategia llevada a cabo por el FONIE, de acuerdo con los lineamientos operativos, y de la teoría de cambio construida. Además, se propuso una MML adicional que considera la incorporación de actividades adicionales a partir el análisis de la literatura realizado y los hallazgos obtenidos del trabajo de campo.

En ese sentido, como consecuencia del análisis de la problemática, se considera que el propósito de la intervención debe responder al problema de persistencia de brechas de cobertura y calidad de servicios públicos y sociales en el ámbito rural. Esta problemática ocasiona un limitado acceso y calidad de servicios públicos y sociales. Todo ello limita, finalmente, los niveles de bienestar y la calidad de vida de los hogares rurales.

En esa línea, el FONIE tiene como objetivo financiar estudios de pre-inversión, ejecución o mantenimiento de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación,

---

<sup>49</sup> Esta sección responde al OE6 de la consultoría: Proponer oportunidades de mejora de los procesos, subprocesos operativos y procedimientos del FONIE. Asimismo, responde al OE8: Elaborar recomendaciones generales y específicas que el FONIE puedan implementar, tanto a nivel normativo como de diseño y operativo.

<sup>50</sup> Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

telecomunicaciones y caminos vecinales y de herradura. La idea detrás del desarrollo de este fondo era lograr que las zonas rurales con mayores brechas de servicios públicos puedan recibir proyectos de infraestructura empaquetados, desde la concepción de que contar con un combo de infraestructura tiene efectos mayores a la suma de cada proyecto individual.

A partir de la reconstrucción de la MML se identificaron potenciales ajustes que deben ser tomados en cuenta en el diseño del fondo:

- i) En primer lugar, es necesario identificar actividades concretas que promuevan la gerencia articulada de las intervenciones en infraestructura. Dado que el origen del FONIE se basó considerando las posibilidades de sinergias de los proyectos de infraestructura de forma articulada, es necesario implementar actividades concretas con indicadores aterrizados que permitan operativizar las coordinaciones intersectoriales.
- ii) En segundo lugar, es necesario realizar una línea de base de la población objetivo, con el fin de, no solamente validar las brechas a nivel de cobertura de servicios públicos a nivel de cada localidad, sino también para medir las capacidades de los funcionarios de Gobiernos Locales para el diseño, ejecución y operación y mantenimiento de infraestructura. En la revisión de la problemática, este factor es crítico, y en ese caso conocer el nivel de capacidades de los Gobiernos Locales resulta útil para identificar potenciales necesidades de gasto en asistencia técnica o en la contratación de mayor personal.
- iii) Finalmente, se considera relevante establecer de manera más clara las competencias y obligaciones en términos de supervisión, seguimiento y monitoreo por parte de las Unidades Sectoriales. Tal como figura actualmente la descripción de actividades de seguimiento y monitoreo en los documentos de operatividad del fondo, no se observa claridad con relación a los responsables, lo cual implica potenciales riesgos de problemas en la ejecución de intervenciones.

### **Evaluación de procesos**

Las conclusiones sobre los procesos del FONIE se estructura según las siguientes fases del ciclo operación del fondo según su Manual de Operaciones: i) programación, ii) evaluación, aprobación y asignación, iii) transferencia y ejecución de las intervenciones, iv) seguimiento y evaluación.

En cuanto a la **programación** de inversiones, se destaca la inclusión de distritos en los que se ubican comunidades indígenas según la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas aprobadas por el Ministerio de Cultura. Ello permitió la inclusión de pueblos con una alta brecha de servicios de infraestructura básica. Por otro lado, se identificó que la implementación de “combos” de infraestructura multisectorial se vio limitada debido a la falta de una estrategia o plan de acción definido por la STG del FONIE. El fondo no contaba

con una Línea de Base ni con una Matriz Lógica que reúnan información sobre las condiciones actuales de los distritos, los requerimientos de infraestructura territorial y los cambios esperados. Asimismo, el PMEI 2014-2016 no facilitó la promoción de “combos” debido a que no involucró una articulación efectiva de los sectores y la incorporación de aportes a nivel regional y/o local en su construcción.

En cuanto a la **evaluación y aprobación de solicitudes, y asignación de recursos**, se identificó que las autoridades locales no conocen mucho sobre el fondo y sus procedimientos. De acuerdo con la revisión del Manual de Operaciones, una de las actividades del fondo consiste en su difusión con la población objetivo. Sin embargo, en las visitas de campo, la mayoría de los Gobiernos Locales no conoció al FONIE; por el contrario, solamente reconocían a las Unidades Sectoriales a cargo de los proyectos. Una hipótesis al respecto es que las sesiones de difusión, al estar dirigidas a un grupo pequeño de la municipalidad, podrían haber dificultado que dicha información llegue a todos los involucrados en la gestión de proyectos, más aún con los problemas de rotación típicos de la gestión municipal.

Por otro lado, los alcaldes de los Gobiernos Locales, al desconocer sobre el proceso para la solicitud de financiamiento, normalmente viajaban a Lima para i) presentar su solicitud, ii) ejercer presión para la revisión de solicitud y aprobación. Ello genera sobrecostos para la municipalidad que podrían haber sido evitados con mayor difusión sobre los procesos del fondo. A pesar de ello, se valora la existencia de un fondo dirigido a distritos rurales, ya que se percibe que están en desventaja con respecto a otros distritos en cuanto a la presentación de proyectos.

Asimismo, se reporta que no existe un estándar para la presentación de expedientes debido a que muchas de las observaciones recibidas por los Gobiernos Locales son referidas al formato. En esta etapa se identificaron además deficiencias importantes en la formulación de proyectos por parte de los Gobiernos Locales. En la mayoría de los casos las solicitudes de financiamiento fueron devueltas con observaciones respecto a su contenido técnico. Se identificó, al igual que la evaluación más reciente del FONIE (Valenzuela, 2016) que los Gobiernos Locales presentan escasa disponibilidad de recursos humanos, alta rotación del personal e insuficiente presupuesto asignado a la formulación de proyectos y a la preparación de expedientes técnicos.

La evaluación de las solicitudes de financiamiento se realiza, en primera instancia, a través de la Unidad Sectorial a cargo, posteriormente la Secretaría Técnica de Gestión (STG) del FONIE realiza una segunda evaluación de la viabilidad de los proyectos y el cumplimiento de los criterios de focalización establecidos por el fondo. Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas establecía una tercera evaluación técnica desde la Dirección de Inversión Pública. Todo ello originó la percepción de las Unidades Sectoriales y los Gobiernos Locales sobre retrasos en el proceso de aprobación de las solicitudes.

En cuanto a la **transferencia de recursos**, este consiste en la transferencia de recursos del FONIE a las Unidades Sectoriales, la suscripción de convenios entre Unidades Sectoriales y Gobiernos Locales o Regionales, y por último, la transferencia de recursos de

las Unidades Sectoriales a los Gobiernos Locales o Regionales, según corresponda. Según la información reportada por los actores entrevistados, los procesos de transferencia de recursos no presentaron mayores dificultades en la práctica. Sin embargo, en el proceso de suscripción de convenios, se halló que estos convenios no eran vinculantes para el control de la ejecución de los Gobiernos Locales, no facilitaban los recursos para realización de esas tareas ni especificaban mecanismos de sanción ante su incumplimiento. En la práctica el convenio tampoco resultó útil para el reporte de información administrativa que permita realizar los procesos de liquidación.

En cuanto a la **ejecución de las intervenciones**, los gobiernos locales reportan que no cuentan con suficientes recursos particularmente para la elaboración de estudios de pre-inversión. Además, se observó que los Gobiernos Locales no cuentan con suficiente personal en la Unidad Formuladora y en la Oficina de Programación de Inversiones. En municipalidades pequeñas, se suele tercerizar dichos procesos por falta de personal, pero las autoridades locales consideran que la calidad de dichos procesos mejoraría si se tuviera un personal municipal dedicado exclusivamente a dichas funciones.

Por otro lado, las municipalidades reconocen que existen problemas internos para la agilización del trámite documentario. En caso llegue un informe de un proyecto, hay una gran demora desde que ingresa a mesa de partes hasta que llega a la oficina correspondiente. Esto retrasa la supervisión, levantamiento de observaciones y por consiguiente la ejecución de las obras.

Las dificultades en la ejecución de los proyectos también provienen de los conflictos que surgen entre las comunidades, las empresas contratistas y las municipalidades distritales que cumplen el rol de Unidad Ejecutora. En los distritos que conforman la población objetivo del fondo, se ha identificado que los problemas de informalidad en la propiedad de tierras son altos, en comparación con el resto de los distritos. Dado que los riesgos de conflictos sociales por esta situación son altos, es importante que el fondo considere lineamientos para prevenir y mitigar estos riesgos.

En cuanto al **seguimiento y evaluación**, de acuerdo con el Manual Operativo del fondo, existen tres niveles de supervisión que incluyen a la Unidad Ejecutora, las Unidades Sectoriales y la STG del FONIE, respectivamente. De parte de las municipalidades se reporta que estos cuentan con escaso presupuesto para realizar seguimiento de las obras por lo que se suele delegar a los subgerentes de infraestructura las labores de verificación, aunque, en algunos casos, se contrata a un agente externo para realizar esta evaluación.

El seguimiento y evaluación de segundo nivel a cargo de las Unidades Sectoriales, se encontró que la principal restricción representó la falta de mecanismos para asegurar que los Gobiernos Locales, como Unidades Ejecutoras, brinden la información solicitada por las Unidades Sectoriales. Asimismo, no se contaba con lineamientos definidos para controlar la supervisión eficaz de proyectos por parte de las Unidades Sectoriales. Como consecuencia, cada sector dispuso sus propios procedimientos de monitoreo y supervisión.

El tercer nivel de seguimiento y evaluación consistía en las actividades realizadas por la STG del FONIE. Se identificó que no se cuenta con información verificada de avance físico ni financiero de los proyectos. Si bien se cuenta con información reportada trimestralmente acerca del avance físico y financiero de los proyectos de inversión, no existen suficientes mecanismos para la verificación de esta información que proviene desde las Unidades Sectoriales debido a que esta actividad no era parte de las competencias de la STG del fondo.

En cuanto a la **valoración de los usuarios** de proyectos de infraestructura, se ha observado una percepción general de insatisfacción ante el proceso de ejecución y la entrega de obras. En particular, de acuerdo con los hallazgos de campo, esta insatisfacción se debe a los siguientes problemas:

- **Limitada inclusión de la comunidad por parte del fondo y las Unidades Ejecutoras en la etapa de pre-inversión y ejecución de los proyectos:** Los usuarios reclaman ser incluidos en las diferentes etapas de los proyectos, sobre todo al inicio y en el proceso de fiscalización, en este sentido, se debe facilitar los expedientes técnicos de parte de las entidades responsables del proyecto. Las organizaciones comunales identificaron la figura de núcleo ejecutor como mecanismo para incrementar su participación en el desarrollo de los proyectos.
- **Poca información sobre el FONIE y sus procedimientos:** Los usuarios valoran que haya un fondo para zonas rurales, pero no cuentan con información sobre cómo participar.
- **Baja sensibilización/capacitación sobre la operación y el mantenimiento de los proyectos:** En el caso de proyectos de agua y saneamiento, los usuarios manifiestan la necesidad de mayor capacitación y apoyo económico en el manejo de agua y la cloración, así como capacitación técnica para el seguimiento en general de la obra.

### Evaluación de resultados

La evaluación de resultados permitió identificar los principales logros alcanzados por el fondo durante su operación 2013-2018. En ese sentido se realizó un análisis de la información estadística generada por el fondo a través de sus sistemas de seguimiento y evaluación. Se observa que, al segundo trimestre del 2018, el fondo ha financiado un total de 1,745 intervenciones<sup>51</sup> por la suma total de S/ 1,463 millones. En cuanto a las intervenciones para la ejecución de obra, se observa que agua y saneamiento es el sector con mayor número de proyectos financiados (480 proyectos), seguido muy por debajo por telecomunicaciones (11 proyectos), electrificación rural (10 proyectos) y caminos vecinales (5 proyectos).

El fondo ha financiado al menos un proyecto de infraestructura en el 74% del total de distritos focalizados, la cobertura de la intervención abarca alrededor del 74% de los

---

<sup>51</sup> De las 1,745 intervenciones financiadas por el FONIE, 1,001 corresponden a mantenimiento; 506, a obras; 238, a estudios y perfiles.

distritos focalizados, la mayor parte de ellos se ubica en zonas de la sierra y fronteras de la selva norte. Sin embargo, la implementación de proyectos en combo presenta un limitado avance. Se observa que el 68% de distritos beneficiados recibieron financiamiento para un solo servicio, 31% para dos servicios, 2% para tres y ningún distrito para los cuatro servicios.

Pese a ello, el fondo financió proyectos con una considerable cobertura de población beneficiaria. En esa línea, los proyectos del sector de telecomunicaciones presentan un alcance regional de 678,178 beneficiarios y que, además, incluyen distritos fuera del ámbito de intervención del FONIE. Seguidamente se encuentra el sector de agua y saneamiento con 406,551 beneficiarios a partir de los 480 proyectos de obra financiados. En el caso del sector de electrificación rural, se financiaron 10 proyectos de obra que beneficiarán a 23,694 personas. Por último, los 5 proyectos de obra financiados en el sector caminos rurales presentan una cobertura de 27,578 personas beneficiadas.

### **Consideraciones a partir de la coyuntura actual del FONIE**

Las conclusiones del presente estudio requieren ser analizadas a la luz de la coyuntura actual del funcionamiento del FONIE.

A partir del Decreto Legislativo N° 1435 (2018), se ha dispuesto la creación de un nuevo fondo, denominado Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT). La creación de este fondo implica la reestructuración del FONIPREL,<sup>52</sup> así como la liquidación del FONIE, y mantendrá varios de los lineamientos de operación del FONIPREL (como por ejemplo, la característica de fondo concursable). Esta coyuntura es sumamente importante, pues cualquier recomendación realizada en el presente informe ya no tiene implicancias en el diseño del FONIE, sino más bien en el diseño del FIDT.

Entonces, de acuerdo con la información recogida a través de las entrevistas y el análisis realizado, existen algunos elementos que, en opinión del equipo consultor, deben ser considerados en la creación de un nuevo fondo.

El **primer elemento** corresponde a la implementación de proyectos en infraestructura en paquetes o “combos”. Al respecto, tal como se ha evidenciado en la sección 5.5 del presente informe, el acceso a combos de infraestructura genera impactos más grandes que el acceso a infraestructura específica.

Aún con ello, el FONIE no logró promover en la práctica la presentación de proyectos en combo. Presentar un proyecto en “combo”, bajo el esquema del FONIE habría implicado: (i) que los GGLL formularan proyectos en “combo” (lo cual no sucedió en la práctica), (ii)

---

<sup>52</sup> El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), es un fondo concursable, cuyo objetivo principal es cofinanciar PIP y estudios de pre-inversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica. Este fondo viene funcionando desde el año 2007 (Ley N° 29125); en ese sentido, tanto el FONIE como el FONIPREL han convivido con objetivos similares, pero con estrategias distintas para el financiamiento de proyectos de inversión a gobiernos subnacionales.

que las Unidades Sectoriales evaluarán esos proyectos de manera articulada, y (iii) que los sectores articuladamente supervisarán la ejecución de las obras.

El problema es que el Estado peruano no cuenta con suficientes lineamientos para funcionar multisectorialmente. De hecho, lo que sucedió en la práctica es que los GLL presentaron los proyectos que tenían en cartera que no estaban pensados en “combo” y estos proyectos fueron evaluados sectorialmente como cualquier otro (con la diferencia de pasar por el filtro del FONIE - MIDIS).

Considerando lo anterior, a pesar de que el FONIE no logró ejecutar proyectos en “combo”, es importante que el atributo de articulación intersectorial no se pierda en el caso del FIDT, y que se tomen en cuenta las lecciones aprendidas en el diseño operativo y las dificultades en la ejecución de procesos del FONIE. Ante ello, probablemente no será posible que se ejecuten proyectos multisectoriales en simultáneo (dada la naturaleza distinta de los proyectos de infraestructura), pero sí es importante que exista una planificación concertada de cierre de brechas territoriales en el mediano plazo.

El **segundo elemento** corresponde a la atención a distritos en los quintiles más pobres. En el caso del FONIE, efectivamente, la focalización se dio en los distritos más pobres, además de los pueblos indígenas y originarios. Este es uno de los aspectos mejor evaluados por los entrevistados en la implementación del FONIE. Sin embargo, es necesario considerar, a su vez, que el universo de GLL en estos distritos es muy heterogéneo. Los más pobres, típicamente presentan proyectos peor formulados, por lo que son observados y algunas veces no atendidos.

Entonces, si el FIDT quisiera atender a estos distritos con fondos concursables, tiene que ayudarlos en la formulación de sus proyectos. Uno de los riesgos de que el FIDT sea concursable y no realice trabajo de asistencia técnica es que, al premiar la eficiencia, solo logre financiar a los Gobiernos Locales que diseñen mejor sus proyectos, que son normalmente los que se ubican en los distritos menos pobres o aislados. Dicho de otro modo, no garantizaría equidad en el acceso a financiamiento a proyectos de infraestructura.

Finalmente, es importante considerar un **tercer elemento**, asociado con la ejecución de los proyectos de inversión. De acuerdo con la opinión de los entrevistados, los problemas en la ejecución de proyectos de infraestructura identificados en el FONIE son muy similares a los identificados en proyectos financiados por el FONIPREL. En ese sentido, se considera pertinente que el nuevo fondo integre mecanismos que permitan un adecuado seguimiento y supervisión de las fichas técnicas, estudios de pre-inversión, estudios de inversión y ejecución de proyectos de obras de infraestructura, entre otros.

A raíz de los resultados del estudio se elaboró una matriz de conclusiones y recomendaciones de la evaluación del diseño y procesos del fondo (Cuadro N° 16). Las principales recomendaciones se resumen a continuación:

1. Validar la MML propuesta por APOYO Consultoría para sustentar el diseño de la intervención. Ello implica revisar i) la definición de objetivos, ii) la lógica vertical de

la matriz (revisión de literatura), iii) la lógica horizontal (indicadores, medios de verificación y supuestos), y iv) la pertinencia de definir metas.

2. Se propone la incorporación de tres actividades:

- Diagnóstico de la capacidad institucional de los Gobierno Locales

Se requiere información relacionada al personal de Unidades Formuladoras y Ejecutoras en los Gobiernos Locales. La priorización de intervenciones podría incluir el nivel de acompañamiento que la localidad requiere para una adecuada ejecución de los proyectos.

- Promoción del fortalecimiento de capacidades en gestión de inversiones de los Gobiernos Locales

Con ello, se busca mejorar el contenido técnico y la presentación de formularios de las solicitudes de financiamiento. Esta actividad sería impulsada por el fondo y gestionada por las Unidades Sectoriales.

- Transferencia de recursos a las Unidades Sectoriales para el seguimiento de las intervenciones.

La transferencia contribuiría a fortalecer las actividades de monitoreo y visitas de supervisión que realizan las Unidades Sectoriales.

3. Se recomienda que la focalización se haga a nivel de centro poblado, pues permitiría identificar con mayor precisión las localidades que presentan brechas de servicios y requieren de la intervención del fondo.
4. La atención que se realiza al nivel de distritos debe considerar la heterogeneidad de los gobiernos locales. Los gobiernos locales más pobres y con menos recursos, en general, presentan los proyectos peor formulados, y estos son observados y algunas veces no atendidos.
5. La implementación de proyectos de infraestructura en paquetes o “combos” requiere la articulación intersectorial efectiva entre ministerios, que entre otros implique: una planificación concertada entre sectores de cierre de brechas territoriales de servicios de forma conjunta (pero no necesariamente simultánea<sup>53</sup>) en el mediano y/o largo plazo, la promoción de formulación de fichas técnicas y expedientes que permitan que los Gobiernos Locales requieran simultáneamente proyectos de servicios básicos multisectoriales, la coordinación de las actividades de acompañamiento y supervisión entre sectores, entre otros.

---

<sup>53</sup> Las intervenciones para el cierre de brechas no necesariamente deben ser simultáneas porque cada tipo de intervención tiene una naturaleza distinta en su ciclo de inversión. Como sugerencia es posible aprovechar la complementariedad entre los proyectos de telecomunicaciones y electrificación para planificar de forma concertada la cobertura en zonas rurales, y en función de ella, el resto de los servicios.

En ese sentido, es importante fortalecer al PMEI como herramienta de planificación de las intervenciones multisectoriales. Ello implica que, en el futuro, este documento sea actualizado anualmente con la información de cada uno de los sectores.

6. Fortalecer la difusión del fondo y de su operación, para que se realice de manera permanente, sobre todo en los distritos de los quintiles más pobres. El mayor conocimiento de las autoridades locales acerca de los procedimientos y formatos del fondo permitiría ahorrar costos de transacción.
7. Fortalecer las oficinas descentralizadas de los sectores en regiones o provincias para facilitar la coordinación entre las autoridades municipales, los sectores y el fondo. Se requiere un enlace efectivo que permita que los gobiernos locales presenten sus solicitudes de financiamiento sin visitar las sedes centrales en Lima.
8. El financiamiento de proyectos de inversión pública en los distritos de los quintiles más pobres debe considerar el acompañamiento durante la etapa de formulación y diseño. La asistencia técnica es necesaria sobre todo en fondos concursables donde se presenta el riesgo de solo lograr financiar a gobiernos locales que se ubican en los distritos menos pobres o menos aislados, que presentan mejores expedientes.
9. Los convenios suscritos entre las Unidades Sectoriales y los gobiernos locales para transferencia de recursos y ejecución de intervenciones deben considerar un esquema de incentivos a través de un cronograma de transferencias y la definición de mecanismos de sanción ante su incumplimiento.
10. Se propone la suscripción de un convenio entre el fondo y las Unidades Sectoriales debido a que facilitaría la determinación de responsabilidades y sanciones en relación con el reporte de información de la situación física y financiera de los proyectos.
11. Fortalecer el financiamiento y acompañamiento técnico en la etapa de pre-inversión, inversión y ejecución de las intervenciones que consideren la elaboración de estudios y expedientes técnicos, y no solo promover el financiamiento de recursos en la ejecución de las obras. Así, en particular en el caso del FIDT, se recomienda otorgar mayor porcentaje de evaluación a los proyectos a nivel de estudios, a continuar con la siguiente fase.
12. Promover la participación de la comunidad en el desarrollo de los proyectos a ejecutarse. Es posible usar la figura de núcleo ejecutor como mecanismo para incrementar dicha participación. Con ello, la comunidad podría tener un rol más activo durante la formulación, ejecución y supervisión de las obras.
13. Los recursos asignados por el fondo deben incluir financiamiento para el seguimiento y evaluación de los proyectos desde los Gobiernos Locales debido a que, en muchos casos, las municipalidades atendidas no cuentan con los recursos necesarios para realizar este proceso.

14. Diseñar e implementar un sistema informático de seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados por el FONIE que sea alimentado por los actores clave y que permita el seguimiento en línea de los proyectos en distintos momentos de su ciclo de ejecución.

El rol de cada actor en el funcionamiento de este sistema debe especificarse en los convenios firmados, tanto entre gobiernos locales y los sectores, como entre el Fondo y los sectores.

15. El acompañamiento del fondo a las autoridades de los Gobiernos Locales en la etapa de culminación de los proyectos permitiría agilizar el cierre y liquidación del financiamiento otorgado. Dicho acompañamiento podría consistir en la capacitación de las autoridades en la gestión de la documentación y formatos necesarios para la culminación de los proyectos.

Cuadro 16. Matriz de conclusiones y recomendaciones

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
1	Diseño de la intervención: Matriz de Marco Lógico (MML)	<p>La construcción del Diseño del FONIE no partió desde un enfoque moderno de políticas públicas que considere la teoría de cambio (Cadena de Valor, Modelo Lógico, Cadena de Resultados) como instrumento que permita operacionalizar el modelo que se esperaba lograr, así como evaluar los resultados e impactos del FONIE. De acuerdo con la documentación revisada y a las entrevistas sostenidas, el FONIE tampoco cuenta con una MML ni con una teoría de cambio que brinde sustento a su intervención o que sirva como instrumento de gestión.</p> <p>Por ello, el FONIE no cuenta con indicadores asociados al ciclo de proyecto (de impacto, resultado y producto) lo que dificulta el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo, así como su evaluación.</p>	<p>El Fondo no cuenta con suficiente información para realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de este.</p> <p>A partir de la revisión de documentos relacionados a su diseño y operación se reconstruyó el árbol de problemas y objetivos, así como la MML que sustentan su intervención. Se precisó como problema central que la intervención busca atender, la persistencia de brechas de cobertura y calidad de infraestructura para los servicios públicos clave en zonas rurales.</p>	<p>1. Validar la MML propuesta por APOYO Consultoría para sustentar el diseño de la intervención. Ello implica revisar i) la definición de objetivos, ii) la lógica vertical de la matriz (revisión de literatura), iii) la lógica horizontal (indicadores, medios de verificación y supuestos), y iv) la pertinencia de definir metas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIDIS</li> <li>- Fondo</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
2	Diseño de la intervención: Matriz de Marco Lógico (MML)	<p>A partir de los procesos operativos del fondo se determinaron los componentes y actividades que se incluyen en la MML que sustenta la intervención del fondo.</p> <p>En esa línea, se identificaron algunas oportunidades de mejora sobre algunas actividades que no fueron implementadas correctamente en la práctica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Consolidación de aportes de gobiernos subnacionales a la planificación de proyectos.</li> <li>ii. Elaboración de Línea de Base y Matriz de Marco Lógico de las intervenciones.</li> <li>iii. Monitoreo al cierre de brechas.</li> <li>iv. Elaboración y actualización de los PMEI.</li> </ul> <p>Estas actividades hubieran permitido fortalecer la intervención del fondo en el financiamiento de proyectos en combos intersectoriales para el cierre de brechas en las localidades rurales más pobres.</p>	<p>De la MML, se identificó que los componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diagnóstico y priorización de distritos.</li> <li>▪ Financiamiento de intervenciones.</li> <li>▪ Seguimiento y evaluación.</li> </ul> <p>requieren actividades adicionales que permitan reforzar el logro de objetivos que se plantea la intervención del fondo.</p>	<p>2. Se propone la incorporación de tres actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diagnóstico de la capacidad institucional de los Gobierno Locales.</li> </ul> <p>Se requiere información relacionada al personal de Unidades Formuladoras y Ejecutoras en los Gobiernos Locales.</p> <p>La priorización de intervenciones podría incluir el nivel de acompañamiento que la localidad requiere para una adecuada ejecución de los proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoción del fortalecimiento de capacidades de gestión de inversiones de los Gobiernos Locales.</li> </ul> <p>Con ello, se busca mejorar el contenido técnico y la presentación de formularios de las solicitudes de financiamiento.</p> <p>Esta actividad sería impulsada por el fondo y gestionada por las Unidades Sectoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transferencia de recursos a las Unidades Sectoriales para el seguimiento de las intervenciones.</li> </ul> <p>La transferencia contribuiría a fortalecer las actividades de monitoreo y visitas de supervisión que realizan las Unidades Sectoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIDIS</li> <li>- Fondo</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
3	Procesos: Focalización	<p>La focalización fue realizada a nivel distrital, según criterios de pobreza y brechas de infraestructura. Realizar la focalización al nivel de promedio distrital implica riesgos de subcobertura y filtración, porque incluye centros poblados no pobres ubicados en distritos pobres en promedio, y omite centros poblados pobres ubicados en distritos que en promedio son no pobres. La misma situación se replica con el indicador de brechas de infraestructura.</p> <p>Si bien se realizaron actualizaciones para incluir distritos de pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, territorios de fronteras y del VRAEM, se considera necesario realizar una focalización a nivel de centro poblado.</p> <p>No se contó con una Línea de Base que reúna información sobre las condiciones de los distritos a través del tiempo y que contribuya a la actualización de distritos focalizados y a la medición de resultados.</p>	<p>La focalización a nivel distrital implica riesgos de subcobertura y filtración de la intervención.</p> <p>La falta de Línea de Base representó una limitación importante para actualizar la información de condición de pobreza y de brechas de infraestructura.</p>	<p>3. Se recomienda que la focalización se haga a nivel de centro poblado, pues permitiría identificar con mayor precisión las localidades que presentan brechas de servicios y requieren de la intervención del fondo.</p> <p>4. La atención que se realiza al nivel de distritos debe considerar la heterogeneidad de los gobiernos locales. Los gobiernos locales más pobres y con menos recursos, en general, presentan los proyectos peor formulados, y estos son observados y algunas veces no atendidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIDIS</li> <li>- Fondo</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
4	<p>Procesos: Planes Multianuales de Ejecución de Intervenciones (PMEI)</p>	<p>Durante la operación del fondo, solo se elaboraron dos PMEI. De acuerdo con los manuales operativos, los PMEI debían contar con la participación de las Unidades Sectoriales; sin embargo, esta se dio solo para la elaboración del primer PMEI.</p> <p>La implementación de “combos” de infraestructura debió ser promovida a través de los PMEI; sin embargo, ninguno de los PMEI incluyó lineamientos para promover “combos” de infraestructura multisectorial.</p> <p>Ninguno de los PMEI incluyó la estimación de las brechas de infraestructura a ser cubiertas ni los aportes esperados de los gobiernos subnacionales.</p>	<p>La limitada coordinación entre FONIE, Unidades Sectoriales, y gobiernos subnacionales, sumada a la falta de una estrategia o plan de acción, no permitió actualizar los PMEI y no logró alinear las prioridades en la implementación de intervenciones.</p> <p>Como resultado, existió un bajo número de proyectos que combinaron más de una intervención.</p>	<p>5. La implementación de proyectos de infraestructura en paquetes o “combos” requiere la articulación intersectorial entre ministerios efectiva, que entre otros implique: una planificación concertada entre sectores de cierre de brechas territoriales de servicios de forma conjunta (pero no necesariamente simultánea*) en el mediano y/o largo plazo, la promoción de formulación de fichas técnicas y expedientes que permitan que los Gobiernos Locales requieran simultáneamente proyectos de servicios básicos multisectoriales, la coordinación de las actividades de acompañamiento y supervisión entre sectores, entre otros.</p> <p>En ese sentido, es importante fortalecer al PMEI como herramienta de planificación de las intervenciones multisectoriales. Ello implica que, en el futuro, este documento sea actualizado anualmente con la información de cada uno de los sectores.</p> <p>*Las intervenciones para el cierre de brechas no necesariamente deben ser simultáneas porque cada tipo de intervención tiene una naturaleza distinta en su ciclo de inversión. Como sugerencia es posible aprovechar la complementariedad entre los proyectos de telecomunicaciones y electrificación para planificar de forma concertada la cobertura en zonas rurales, y en función de ella, el resto de los servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- MVCS</li> <li>- MINEM</li> <li>- MTC</li> <li>- Gobiernos Regionales</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
5	Procesos: Presentación de solicitudes	Las autoridades locales desconocían el proceso de solicitud de financiamiento. La mayor parte no reconoció al FONIE y reportó no haber recibido difusión acerca del fondo. Estas autoridades señalaron que presentaron sus proyectos a las Unidades Sectoriales, y en esa instancia recién se les comunicó que podían acceder al FONIE. Por ello, los gobiernos locales incurrieron en sobrecostos al viajar a Lima para realizar la tramitación requerida.	El escaso conocimiento de las autoridades de los gobiernos locales acerca del fondo y sus procesos limitó la presentación de solicitudes de financiamiento y generó demoras y sobrecostos en el proceso inicial.	6. Fortalecer la difusión del fondo y de su operación, para que se realice de manera permanente, sobre todo en los distritos de los quintiles más pobres. El mayor conocimiento de las autoridades locales acerca de los procedimientos y formatos del fondo permitiría ahorrar costos de transacción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- FONIE</li> <li>- Gobiernos Regionales</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>
6	Procesos: Presentación de solicitudes	<p>La falta de acceso a internet y comunicación adecuada en los distritos intervenidos por el fondo dificulta la tramitación de la documentación requerida en la solicitud de financiamiento.</p> <p>El FONIE no cuenta con una oficina de enlace a nivel regional o de facilitación del contacto con ministerios a nivel regional.</p>	Para algunos gobiernos locales es difícil realizar gestiones desde su localidad por restricciones de comunicación (internet y telefonía). Ante ello, se ven en la obligación de realizar viajes a Lima y postergar sus solicitudes en algunos casos.	7. Fortalecer las oficinas descentralizadas de los sectores en regiones o provincias para facilitar la coordinación entre las autoridades municipales, los sectores y el fondo. Se requiere un enlace efectivo que permita que los gobiernos locales presenten sus solicitudes de financiamiento sin visitar las sedes centrales en Lima.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- MVCS</li> <li>- MINEM</li> <li>- MTC</li> <li>- MEF</li> <li>- Gobiernos Regionales</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
7	Procesos: Evaluación de solicitudes	<p>Durante la evaluación de solicitudes se identificaron deficiencias importantes en la formulación de proyectos, por lo cual, en la mayoría de los casos, las solicitudes de financiamiento fueron devueltas con observaciones respecto de su contenido técnico.</p> <p>Según las entrevistas realizadas, el financiamiento de los estudios durante la etapa de pre-inversión se ejecuta mediante gasto corriente de los gobiernos locales, y son insuficientes para la elaboración de estudios y expedientes de calidad.</p>	Las municipalidades de los distritos visitados presentan limitada capacidad para la formulación y diseño de proyectos. Por esa razón, las observaciones que reciben sus solicitudes de financiamiento están relacionadas con la calidad de los expedientes técnicos y los estudios de perfil y factibilidad de los proyectos presentados, y muchas veces no llegan a ser subsanadas.	8. El financiamiento de proyectos de inversión pública en los distritos de los quintiles más pobres debe considerar el acompañamiento durante la etapa de formulación y diseño. La asistencia técnica es necesaria sobre todo en fondos concursables donde se presenta el riesgo de solo lograr financiar a gobiernos locales que se ubican en los distritos menos pobre o aislados, que presentan mejores expedientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIDIS</li> <li>- MEF</li> <li>- MVCS</li> <li>- MINEM</li> <li>- MTC</li> <li>- Gobiernos Regionales</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>
8	Procesos: Transferencia de recursos	<p>La suscripción de convenios entre el fondo y Unidades Sectoriales, y entre estas últimas y los gobiernos locales generaron demoras en el inicio de la ejecución.</p> <p>Además, estos convenios no facilitaban recursos para la supervisión ni definían mecanismos de sanción ante su incumplimiento, y no se tradujeron en el control y monitoreo eficaz de la ejecución de las intervenciones.</p> <p>Tampoco resultaron útiles para el reporte de información administrativa (cumplimiento de plazos, metas físicas y financieras) que permita agilizar los procesos de liquidación y culminación de los proyectos financiados.</p>	Los convenios suscritos entre las Unidades Sectoriales y los gobiernos locales luego de la transferencia de recursos no promovieron el seguimiento de la ejecución ni el reporte de la información administrativa requerida de los proyectos.	<p>9. Los convenios suscritos entre las Unidades Sectoriales y los gobiernos locales para transferencia de recursos y ejecución de intervenciones deben considerar un esquema de incentivos a través de un cronograma de transferencias y la definición de mecanismos de sanción ante su incumplimiento.</p> <p>10. Se propone la suscripción de un convenio entre el fondo y las Unidades Sectoriales debido a que facilitaría la determinación de responsabilidades y sanciones en relación con el reporte de información de la situación física y financiera de los proyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- MVCS</li> <li>- MINEM</li> <li>- MTC</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
9	Procesos: Ejecución de las intervenciones	<p>La deficiente elaboración de estudios y perfiles de proyectos durante la etapa de pre-inversión ocasionó que se presenten diversas dificultades técnicas durante la ejecución de obras.</p> <p>Si bien el FONIE puede financiar la etapa de pre-inversión de los proyectos, no se evidencia el financiamiento de todas las etapas del ciclo de inversión en la mayor parte de las intervenciones.</p>	<p>Los escasos recursos de las municipalidades durante la formulación y diseño de proyectos, en conjunto con la escasa supervisión por parte de las Unidades Ejecutoras, ocasiona dificultades como soluciones tecnológicas inadecuadas, imprecisiones en el alcance/cobertura de los proyectos, inexactitud de los estudios de topografía de suelos, entre otras.</p>	<p>11. Fortalecer el financiamiento y acompañamiento técnico en la etapa de pre-inversión, inversión y ejecución de las intervenciones, y no solo promover el financiamiento de recursos en la ejecución de las obras. Así, en particular en el caso del FIDT, se recomienda otorgar mayor porcentaje de evaluación a los proyectos a nivel de estudios, a continuar con la siguiente fase.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- MEF</li> <li>- MVCS</li> <li>- MINEM</li> <li>- MTC</li> <li>- Gobiernos Regionales</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>
10	Procesos: Ejecución de las intervenciones	<p>Durante la ejecución de proyectos se presentan conflictos entre las comunidades, empresas contratistas y las municipalidades distritales en su rol de Unidad Ejecutora.</p> <p>Asimismo, se identificó informalidad en la propiedad de las tierras en los distritos focalizados por el fondo, lo que promueve la aparición de conflictos, y pone en riesgo la ejecución de los proyectos.</p> <p>Estos problemas pudieron haberse previsto en la etapa de pre-inversión.</p>	<p>Los conflictos sociales generados a partir de la alta informalidad en la titulación de las tierras en los distritos atendidos por el FONIE representan un riesgo que afecta la ejecución de las intervenciones.</p>		

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
11	Procesos: Ejecución de las intervenciones	<p>En general, se ha identificado una percepción de insatisfacción en las comunidades usuarias de los proyectos.</p> <p>Se evidencia un escaso involucramiento de la comunidad en la etapa de pre-inversión y ejecución de los proyectos. Sin embargo, las organizaciones comunales desean ser incluidas durante todas las etapas del ciclo de inversión del proyecto, sobre todo, en la formulación y supervisión de la ejecución de las obras.</p>	El bajo involucramiento de las comunidades beneficiarias durante el desarrollo del ciclo de inversión de los proyectos financiados por el fondo ocasiona descontento e insatisfacción entre la población usuaria.	12. Promover la participación de la comunidad en el desarrollo de los proyectos a ejecutarse. Es posible usar la figura de núcleo ejecutor como mecanismo para incrementar dicha participación. Con ello, la comunidad podría tener un rol más activo durante la formulación, ejecución y supervisión de las obras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- Gobiernos Locales</li> <li>- Comunidad</li> </ul>
12	Procesos: Seguimiento y evaluación	Los gobiernos locales visitados no cuentan con el personal suficiente en la Unidad Formuladora (UF), Oficina de Programación de Inversiones (OPI) y gerencia de obras. Por ello, aunque se suele tercerizar los procesos de supervisión y monitoreo de los proyectos, dicha supervisión no se realiza adecuadamente.	La limitada capacidad de los gobiernos locales en cuanto a recursos y personal perjudica su labor de seguimiento y monitoreo durante la ejecución de las intervenciones. En consecuencia, los proyectos presentan fallas y deterioros en su funcionamiento.	13. Los recursos asignados por el fondo deben incluir financiamiento para el seguimiento y evaluación de los proyectos desde los Gobiernos Locales debido a que, en muchos casos, las municipalidades atendidas no cuentan con los recursos necesarios para realizar este proceso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> </ul>

N°	Objetivos / Temas del estudio	Hallazgos	Conclusión	Recomendación	Responsable de implementar recomendación
13	Procesos: Seguimiento y evaluación	<p>Los retrasos en el reporte de información desde los gobiernos locales y sectores hacia el FONIE generan demoras y dificultan las labores de seguimiento y evaluación de los proyectos.</p> <p>Si bien la verificación de la información recibida no era competencia de la STG del FONIE, no existieron suficientes mecanismos de validación de la información reportada trimestralmente acerca del avance físico y financiero de los proyectos.</p>	<p>Los retrasos en el reporte de información y la falta de verificación de la información de las intervenciones financiadas limitan los procesos de seguimiento y evaluación desde la sede central del fondo.</p>	<p>14. Diseñar e implementar un sistema informático de seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados por el FONIE que sea alimentado por los actores clave y que permita el seguimiento en línea de los proyectos en distintos momentos de su ciclo de ejecución.</p> <p>El rol de cada actor en el funcionamiento de este sistema debe especificarse en los convenios firmados, tanto entre gobiernos locales y los sectores, como entre el Fondo y los sectores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- Gobiernos Locales</li> <li>- Comunidad</li> </ul>
14	Proceso de culminación, cierre y liquidación de proyectos	<p>A la fecha, existe una gran cantidad de proyectos que se encuentran pendientes por culminar y liquidar, sobre todo por la falta del reporte de información desde Gobiernos Locales. En las entrevistas realizadas, se reportó que las autoridades locales presentan dificultades en el reporte de formularios de culminación.</p> <p>La pérdida de información debido a los retrasos en la ejecución de proyectos y los problemas no resueltos como el pago a comuneros por mano de obra por parte de las empresas contratistas, las disputas por la cesión de tierras, entre otros problemas dificultan la culminación, cierre y liquidación de los proyectos financiados.</p>	<p>La culminación, cierre y liquidación de los proyectos se ve dificultada por problemas a nivel local que impiden que las autoridades cuenten con toda la información necesaria para elaborar los formatos requeridos.</p>	<p>15. El acompañamiento del fondo a los Gobiernos Locales en la etapa de culminación de los proyectos permitiría agilizar el cierre y liquidación del financiamiento otorgado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo</li> <li>- MIDIS</li> <li>- Gobiernos Locales</li> </ul>

Elaboración: APOYO Consultoría

## 9. Bibliografía y referencias

- Aguirre, J. (2017). The impact of rural electrification on education: a case study from Perú. *The Lahore Journal of Economics*, 91-108.
- Aker, J. (2010). Information from markets near and far: mobile phones and agricultural markets in Niger. *American Economic Journal: Applied Economics*, 46-59.
- Banco Mundial. (1994). *Informe sobre el desarrollo mundial: infraestructura y desarrollo*. Washington: Oxford University Press.
- Banco Mundial. (2010). *Addressing the Electricity Access Gap*.
- Bhavnani, A., Won-Wai, R., Janakiram, S., & Silarszky, P. (2008). *The role of mobile phones in sustainable rural poverty reduction*. Global Information and Communications Department.
- Bonifaz, J., & Aragón, G. (2012). *Sobrecostos por la falta de infraestructura en agua potable: una aproximación empírica*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cook et al., C. (2005). Assessing the impact of transport and energy infrastructure on poverty reduction. Asian Development Bank.
- Deustua, J., & Benza, M. (2004). *La importancia de la accesibilidad en el impacto de los teléfonos rurales*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Dhillon, L., & Vaca, S. (2018). Refining Theories of Changes. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 64-87.
- Escobal, J., & Ponce, C. (2002). *El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los pobres*. Lima: GRADE.
- Escobal, J., & Torero, M. (2004). *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú*. Lima.
- Escobal, J., & Torero, M. (2005). *Measuring the impact of asset complementarities: the case of rural Perú*. Cuadernos de Economía.
- ESMAP. (2012). *Promoción de los usos productivos de la electricidad en las áreas rurales de Perú: experiencia y lecciones aprendidas*.
- Esrey, S., Potash, J., Roberts, L., & Shiff, C. (1991). Effects of improved water supply and sanitation on ascariasis, diarrhoea, dracunculiasis, hookworm infection, schistosomiasis, and trachoma. *Bulletin of the World Health Organization*, 609-621.
- Fan, S., Zhang, L., & Zhang, X. (2002). Growth, inequality, and poverty in rural China: the role of public investment. *International Food Policy Research Institute*.

- Festrell, L., Prüss-Üstün, A., Bos, R., Gore, F., & Bartram, J. (2007). *Water, sanitation and hygiene: quantifying the health impact at national and local levels in countries with incomplete water supply and sanitation coverage*. Geneva: Environmental Burden of Disease Series.
- Galdo, V. (2001). *Telefonía pública en áreas rurales: identificación y cuantificación de los beneficios privados y sociales*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Gannon, C., & Liu, Z. (1997). *Transportation, Water and Urban Development Department*. Washington D.C: Water and Urban Development Department.
- Grootaert, C., & van Bastelaer, T. (2001). *Understanding and Measuring Social Capital*. Social Capital Initiative.
- IEG. (2008). *The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits*.
- Khandker, S., Barnes, D., & Samad, H. (2009). *Welfare Impacts of Rural Electrifications: A Case Study from Bangladesh*.
- Krajewski, L., Ritzman, L., & Malhotra, M. (2008). *Administración de operaciones. Procesos y cadenas de valor*. Pearson.
- Lanjouw, P., Quizon, J., & Sparrow, R. (2001). Non-agricultural earnings in peri-urban areas of Tanzania: evidencia from household survey data. *Food Policy*, 385-403.
- Levy, H. (1996). *Morocco-Socioeconomic Influence of Rural Roads: Fourth High-way Project Impact Evaluation Report*. Banco Mundial.
- Meléndez, G., & Huaroto, C. (2014). *Efecto conjunto de la electrificación y las telecomunicaciones en el bienestar de los hogares rurales*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- MIDIS. (2013). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer"*. Lima.
- MIDIS. (2013). *Manual de Operaciones del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales*.
- MIDIS. (2017). *Matriz de seguimiento de proyectos*.
- Muto, M., & Yamano, T. (2009). The impact of mobile phone coverage expansion on market participation: panel data evidence from Uganda. *World Development*, 1887-1896.
- Ortegón, E., & Pacheco, J. F. (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Porter, G. (2002). Living in a walking world: rural mobility and social equity issues in Sub-Saharan Africa. *World Development*, 285-300.
- Programa de Agua Potable y Alcantarillado. (s.f.). *Manual de abastecimiento de agua potable por gravedad con tratamiento*. Obtenido de <https://www.itacanet.org/esp/agua/Seccion%20%20Gravedad/Manual%20Abastecimiento%20Agua%20Potable%20por%20gravedad%20con%20tratamiento.pdf>
- Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. *Sinopsis de la evaluación de impacto n° 2*.
- Rozas, P., & Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rozas, P., & Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Smith, D., Meadows, K., & Zwick, K. (2001). Livelihood diversification in Uganda: patterns and determinants of change across two rural districts. *Food Policy*, 421-435.
- UNICEF. (2009). *Evidence base: water, sanitation and hygiene interventions*. New York.
- Urrunaga, R., Bonifaz, J., Aguirre, J., Aragón, G., & Jara, O. (2013). *Determinación de cálculo de los beneficios sociales de la electrificación rural y su valor monetario actualizado*.
- Vásquez, E. (2008). *Gerencia Estratégica de la Inversión Social*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Waddington, H., Snilstveit, B., White, H., & Fewtrell, L. (2009). *Water, sanitation and hygiene interventions to combat childhood diarrhoea in developing countries*. International Initiative for Impact Evaluation.
- Windle, J., & Cramb, R. (1996). *Roads, remoteness and rural development: social impacts of rural roads in upland areas of Sarawak, Malaysia*. University of Queensland.
- Zavaleta, C. (2016). *Impactos de corto plazo en la población rural y rural dispersa: Programa Nacional Tambos*.

## 10. Anexos

### 10.1 Lista de documentos revisados y analizados

Objetivo específico	Fuente de información
<p>OE1: Evaluar si el diseño del FONIE es el adecuado para la obtención de los resultados esperados, a partir de identificación de evidencias, literatura relacionada y de buenas prácticas públicas a nivel nacional e internacional.</p>	<p><b>Información secundaria:</b>            Revisión de literatura            Revisión de información del FONIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Norma de creación del FONIE</li> <li>- Documentos técnicos del FONIE</li> <li>- Flujogramas de procesos, subprocesos y procedimientos del FONIE</li> <li>- Organigrama del equipo de trabajo del FONIE en los distintos sectores y niveles de gobierno</li> <li>- Registros administrativos del FONIE</li> <li>- Base de datos de proyectos financiados por el FONIE</li> </ul>
<p>OE2: Identificar y describir la evolución del diseño del FONIE (línea de tiempo), analizando los ajustes realizados.</p>	<p><b>Información primaria:</b>            Entrevistas a funcionarios en el nivel central</p> <p><b>Información secundaria:</b>            Revisión de información del FONIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Norma de creación del FONIE</li> <li>- Documentos técnicos del FONIE</li> <li>- Registros administrativos del FONIE</li> </ul>
<p>OE3: Identificar y describir el mapa de procesos, subprocesos operativos y procedimientos y los actores involucrados en cada uno y sus roles, según la normativa vigente.</p>	<p><b>Información primaria:</b>            Entrevistas a funcionarios en el nivel central</p> <p><b>Información secundaria:</b>            Revisión de información del FONIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos técnicos del FONIE</li> <li>- Flujogramas de procesos, subprocesos y procedimientos del FONIE</li> <li>- Organigrama del equipo de trabajo del FONIE en los distintos sectores y niveles de gobierno</li> </ul>
<p>OE4: Describir la implementación de los procesos, subprocesos operativos y procedimientos del FONIE, y los actores que intervienen en cada uno, contrastando con lo señalado en la normativa vigente.</p>	<p><b>Información primaria:</b>            Entrevistas a funcionarios en el nivel central            Entrevistas a funcionarios en el ámbito local            Entrevistas a usuarios</p> <p><b>Información secundaria:</b>            Revisión de información del FONIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos técnicos del FONIE</li> <li>- Flujogramas de procesos, subprocesos y procedimientos del FONIE</li> <li>- Organigrama del equipo de trabajo del FONIE en los distintos sectores y niveles de gobierno</li> </ul>

<p>OE5: Evaluar los procesos identificados y analizar las fortalezas, debilidades, cuellos de botella y nudos críticos del FONIE en cada uno y en su integralidad.</p>	<p><b>Información primaria:</b>  Entrevistas a funcionarios en el nivel central  Entrevistas a funcionarios en el ámbito local  Entrevistas a usuarios</p> <p><b>Información secundaria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos técnicos del FONIE</li> <li>- Flujogramas de procesos, subprocesos y procedimientos del FONIE</li> <li>- Organigrama del equipo de trabajo del FONIE en los distintos sectores y niveles de gobierno</li> </ul>
<p>OE6: Proponer oportunidades de mejora de los procesos, subprocesos operativos y procedimientos del FONIE.</p>	<p>Análisis de resultados en puntos anteriores</p>
<p>OE7: Evaluar los logros alcanzados por el FONIE desde su creación hasta la actualidad.</p>	<p>Análisis de resultados en puntos anteriores</p>
<p>OE8: Elaborar recomendaciones generales y específicas que el FONIE puedan implementar, tanto a nivel normativo como de diseño y operativo.</p>	<p>Análisis de resultados en puntos anteriores</p>

Elaboración: APOYO Consultoría

## 10.2 Instrumentos cualitativos utilizados para el recojo de información

### EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS DEL FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)

#### GUÍA DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD – SECRETARÍA TÉCNICA DE GESTIÓN DEL FONIE

Duración aproximada: 1 hora

#### PÚBLICO OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE APLICACIÓN

La guía de entrevista está dirigida a funcionarios de la Secretaría Técnica de Gestión del FONIE. Esta herramienta tiene como objetivo recoger las percepciones, opiniones y experiencias de actores clave sobre el diseño, implementación y resultados del FONIE.

La presente herramienta es una guía y, cómo tal, es dinámica y flexible ya que pueden ser adaptadas al contexto y al perfil de los participantes. La aplicación se realizará personalmente, en un ambiente adecuado y se solicitará al entrevistado el debido consentimiento para ser grabado.

#### IDENTIFICACIÓN

Entidad	
Nombre del funcionario	
Posición actual	
Fecha de incorporación a la entidad	
Fecha de realización de la entrevista	
Nombre del/a entrevistador/a	

#### PRESENTACIÓN

El objetivo del presente estudio es analizar aspectos del diseño, implementación y resultados del FONIE. En particular, se indagará sobre el desempeño alcanzado por el FONIE, las fortalezas y los cuellos de botella identificados en su implementación.

***“Buenos días/tardes. El objetivo de esta entrevista es conocer sus opiniones sobre el desempeño del FONIE y recoger sus sugerencias sobre posibles mejoras.***

***Antes de iniciar le pido su consentimiento para sostener esta entrevista y poder grabarla con el objetivo de no perder información valiosa que usted nos pueda brindar. Para ello, hemos preparado una ficha de consentimiento que agradeceré pueda firmar en señal de conformidad”. [Entregar hoja de consentimiento y un lapicero]***

#### INTRODUCCIÓN

1. ¿Cuál es el rol de la dirección a la que pertenece dentro de la operación del FONIE? ¿Qué funciones tiene Ud.?
2. Con respecto al diseño del FONIE, ¿existe una teoría de cambio que sustente su diseño? De no existir, ¿cuál fue el sustento del diseño del fondo?

3. ¿Cómo ha evolucionado el diseño del FONIE desde su creación? ¿Dichos cambios se encuentran documentados? ¿Estos cambios fueron pertinentes?
4. Con respecto a la operación del FONIE, ¿cuáles son sus principales objetivos? ¿cuál es el problema que busca resolver?
5. ¿Qué intervenciones permite financiar el FONIE? ¿Con qué sectores y niveles de gobierno coordina y/o se articula?
6. ¿Considera que las posibilidades de inversión o financiamiento que ofrece el FONIE han experimentado algún cambio? ¿Estos cambios fueron pertinentes? ¿Lograron alguna mejora en la operatividad del fondo?

### FASES DE OPERACIÓN DEL FONIE

*E: El objetivo de esta sección es indagar sobre los procesos del FONIE en cada una de sus fases de operación para la financiación de proyectos de inversión pública e identificar posibles cuellos de botella y oportunidades de mejora en los procesos.*

*E: A continuación, se harán algunas preguntas con relación a los siguientes procesos: i) programación de intervenciones, ii) solicitud de financiamiento, iii) asignación y transferencia de recursos, iv) ejecución de intervenciones, y v) seguimiento y evaluación.*

#### *Sobre la programación de inversiones:*

7. ¿Cuáles han sido los criterios de focalización de distritos para la intervención del FONIE? ¿Qué mecanismos utiliza el FONIE para garantizar la focalización de distritos pobres? [¿cómo discrepan estos criterios con los utilizados por otros fondos (FONIPREL)?]
8. ¿Cómo se genera la base de datos de los distritos focalizados del FONIE? ¿Se actualiza de alguna manera o con cierta frecuencia? ¿Quién está a cargo de administrar esta base de datos?
9. ¿El FONIE cuenta con una Línea de Base y una Matriz Lógica que incluyan los cambios esperados y mediciones periódicas sobre el logro de objetivos en los distritos focalizados? ¿Estos cuentan con información actualizada? ¿Cuál ha sido el rol que ha tenido la DGSE en su construcción y/o actualización?
10. ¿El FONIE cuenta con el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones (PMEI)? ¿Ha sido actualizado en forma anual? ¿Cuáles fueron los criterios desarrollados para la priorización de las intervenciones?
11. En su opinión, ¿qué tanto se ha logrado el planeamiento de proyectos que puedan ser articulados y empaquetados en combinaciones inter sectoriales? ¿Qué recomendaría desarrollar para lograr este objetivo?

**Sobre la solicitud de financiamiento:**

12. ¿Considera que las solicitudes de financiamiento recibidas por la Secretaría Técnica de Gestión (STG) del FONIE son evaluadas en los tiempos previstos?
13. ¿Cuántas de las solicitudes recibidas son aprobadas y cuántas requieren complementar la información proporcionada? En este último caso, ¿cuál es el tipo de información más común que se requiere complementar?
14. ¿Para qué momento del ciclo de un proyecto o intervención se suelen solicitar los financiamientos del FONIE? De ser el caso, ¿por qué no se suele solicitar financiamiento para el resto de etapas del ciclo del proyecto?
15. ¿Las Unidades Sectoriales suelen subsanar de manera correcta las observaciones formuladas a los requerimientos de financiamiento de los proyectos presentados?
16. ¿Se dispone de información sobre el proceso de revisión de solicitudes de los gobiernos locales por parte de los sectores? ¿Se desarrollan acciones de capacitación u orientación a los gobiernos locales que solicitan financiamiento del FONIE?
17. ¿De qué manera la Coordinación Técnica del FONIE emite su opinión favorable a las solicitudes de financiamiento? ¿Lo hace en los tiempos previstos?
18. ¿La Coordinación General del FONIE toma en cuenta dicha opinión favorable para remitir un informe a la STG recomendando la aprobación de una lista de intervenciones? ¿Lo hace en los tiempos previstos?

**Sobre la asignación y transferencia de recursos:**

19. ¿Considera que la STG evalúa y aprueba la lista de las intervenciones priorizadas en los tiempos previstos? ¿Se realiza una consolidación de todas las solicitudes de financiamiento aprobadas?
20. ¿Considera que la STG prepara los sustentos y realiza gestiones ante el MEF para la emisión del Decreto Supremo de incorporación o transferencia de recursos del FONIE a las entidades del Gobierno Nacional dentro de los plazos previstos?
21. En su opinión, ¿la incorporación o transferencia de recursos hacia el FONIE a través del Decreto Supremo aprobado por el MEF se realiza dentro de los plazos previstos? De no serlo, ¿a qué se debe?
22. ¿Cómo se realiza el proceso de transferencia de recursos desde FONIE hacia la Unidad Sectorial y, posteriormente, hacia las Unidades Ejecutoras? ¿Considera que se realizan dentro de los plazos previstos?

**Sobre la ejecución de las intervenciones:**

23. ¿Se tiene algún proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados por el FONIE? ¿Se realizan visitas de campo durante la ejecución de los proyectos? ¿A cuántos proyectos se les hace seguimiento?
24. ¿Cómo es el seguimiento a la ejecución de los proyectos en cada sector? ¿Hay herramientas específicas de seguimiento? ¿Existe una articulación entre los sistemas de seguimiento de los sectores y del FONIE?
25. ¿Considera que la STG monitorea el progreso en el cierre de brechas de los servicios básicos en los distritos donde se transfieren recursos del FONIE? ¿De qué manera lo hace y cómo lo reporta?
26. ¿Existen mecanismos de evaluación del cumplimiento de metas a los proyectos concluidos o cercanos a concluir? ¿Qué porcentaje de cumplimiento de metas se suele verificar?
27. ¿Qué dificultades se presentan en el proceso de culminación y cierre de las intervenciones que se presentan al FONIE? ¿Los informes están siendo entregados en un plazo prudencial? ¿Cuáles son las observaciones más comunes que realiza el FONIE a dichos informes?
28. ¿Se han adoptado medidas orientadas a simplificar procedimientos administrativos para la ejecución de intervenciones financiadas por el FONIE? ¿Cuántas veces se ha hecho? ¿Qué medidas se han tomado al respecto?

**Sobre el seguimiento y evaluación:**

29. ¿Qué acciones de seguimiento y evaluación realiza la STG del FONIE sobre el ciclo operativo del Fondo? ¿La DGSE cumple con el rol de brindar soporte técnico?
30. ¿Existen herramientas de seguimiento para el FONIE y para los sectores? De ser el caso, ¿Qué indicadores se reportan? ¿Con qué frecuencia? ¿Qué fuentes de información y medios de verificación se utilizan?
31. ¿Considera que existe un sistema de seguimiento? De ser el caso, ¿este sistema recibe la información de manera oportuna, la procesa en los tiempos previstos y brinda resultados a tiempo para la toma de decisiones?
32. ¿Qué tipos de evaluación se han llevado a cabo hasta la fecha? ¿Cuáles fueron los principales hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones? ¿Se implementaron las recomendaciones?

**A partir de lo discutido:**

33. ¿Cuáles son los cuellos de botella más críticos dentro de los procesos del FONIE para la financiación del proyecto de inversión pública evaluado? ¿Qué retrasos o deficiencias se originan producto de estos cuellos de botella? [E]

*entrevistador debe ayudar al entrevistado a identificar los cuellos de botella más importantes, discutidos a lo largo de la entrevista]*

34. **En general, ¿considera que el diseño del FONIE es pertinente y adecuado según sus objetivos?**
35. **En su opinión, ¿cuáles considera que son los mayores logros alcanzados por el fondo desde su creación? ¿qué factores o condiciones permitirían que estos sean sostenibles en el tiempo?**

#### **LECCIONES APRENDIDAS**

***E: El objetivo de esta sección es identificar lecciones aprendidas y recomendaciones concretas relacionadas al diseño y ejecución del FONIE que mejorarían su desempeño.***

36. **De manera general, ¿cómo calificaría a la operación del FONIE para el financiamiento de proyectos? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el programa? *[Solicitar acciones específicas]***
37. **De manera general, ¿cómo calificaría la coordinación entre los sectores y los actores a nivel regional y local? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar esta coordinación? *[Solicitar acciones específicas]***
38. **¿De qué manera el FONIE puede contribuir más a la implementación de proyectos de infraestructura en coordinación con otros sectores y autoridades locales y regionales? *[Solicitar acciones específicas]***

**Agradecer y terminar.**

## EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS DEL FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)

### GUÍA DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD – FUNCIONARIOS DE UNIDADES SECTORIALES

Duración aproximada: 1 hora

#### PÚBLICO OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE APLICACIÓN

La guía de entrevista está dirigida a funcionarios de gobiernos locales y regionales. Esta herramienta tiene como objetivo recoger las percepciones, opiniones y experiencias de actores clave sobre el diseño, implementación y resultados del FONIE.

La presente herramienta es una guía y, cómo tal, es dinámica y flexible ya que pueden ser adaptadas al contexto y al perfil de los participantes. La aplicación se realizará personalmente, en un ambiente adecuado y se solicitará al entrevistado el debido consentimiento para ser grabado.

#### IDENTIFICACIÓN

Entidad	
Nombre del funcionario	
Posición actual	
Fecha de incorporación a la entidad	
Fecha de realización de la entrevista	
Nombre del/a entrevistador/a	

#### PRESENTACIÓN

El objetivo del presente estudio es analizar aspectos del diseño, implementación y resultados del FONIE. En particular, se indagará sobre el desempeño alcanzado por el FONIE, las fortalezas y los cuellos de botella identificados en su implementación.

***“Buenos días/tardes. El objetivo de esta entrevista es conocer sus opiniones sobre el desempeño del FONIE y recoger sus sugerencias sobre posibles mejoras.***

***Antes de iniciar le pido su consentimiento para sostener esta entrevista y poder grabarla con el objetivo de no perder información valiosa que usted nos pueda brindar. Para ello, hemos preparado una ficha de consentimiento que agradeceré pueda firmar en señal de conformidad”. [Entregar hoja de consentimiento y un lapicero]***

#### INTRODUCCIÓN

1. ¿Cuál es el rol de la entidad en la implementación de proyectos de infraestructura? ¿Qué funciones tiene Ud.?
2. ¿Qué conoce acerca del FONIE: en qué consiste, cuáles son sus objetivos? ¿Cuál es su percepción/opinión acerca del fondo?

3. **¿Qué intervenciones se han financiado a través del FONIE? ¿Con qué niveles de gobierno se coordinó y/o articuló? ¿Cómo calificaría el desarrollo e implementación de estas intervenciones?**
4. **Con respecto a los proyectos que se presentan para el financiamiento del FONIE, ¿se formulan intervenciones que puedan ser articuladas y empaquetadas en combinaciones inter sectoriales? [proyectos de electrificación, caminos vecinales, telecomunicaciones y agua y saneamiento] De no ser así, ¿por qué?**
5. **¿Para qué momento del ciclo de un proyecto o intervención se suelen solicitar los financiamientos del FONIE? De ser el caso, ¿por qué no se suele solicitar financiamiento para el resto de etapas del ciclo del proyecto?**
6. **¿Qué limitaciones se enfrentan en la formulación de proyectos que aplican para el financiamiento del FONIE? ¿Se cuenta con el personal adecuado y recursos suficientes para la formulación de proyectos?**
7. **¿Qué comparación podría hacer entre la ejecución de proyectos financiados por el FONIE y la ejecución de proyectos financiados con recursos del gobierno local o del sector? [Consultar sobre las similitudes y diferencias desde la etapa de la transferencia de recursos]**

#### **FASES DE OPERACIÓN DEL FONIE**

***E: El objetivo de esta sección es indagar sobre los procesos del FONIE en cada una de sus fases de operación para la financiación de proyectos de inversión pública e identificar posibles cuellos de botella y oportunidades de mejora en los procesos.***

***A continuación, se harán algunas preguntas con relación a los siguientes procesos: i) programación de inversiones, ii) solicitud de financiamiento, iii) asignación y transferencia de recursos, iv) ejecución de intervenciones, y v) seguimiento y evaluación. En esta etapa, las preguntas apelarán al rol de la entidad como Unidad Sectorial.***

***Luego, se consultará sobre algunos aspectos de la ejecución de proyectos por parte de la entidad (en calidad de Unidad Ejecutora).***

#### **Sobre la programación de inversiones:**

8. **¿Qué conoce sobre el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones (PMEI) del FONIE?**
9. **¿Cuál ha sido la contribución de su entidad en el diseño de dicho plan?**
10. **¿Considera que este plan se adapta a sus necesidades de inversión en el ámbito de influencia del Fondo? ¿Cuáles son las principales oportunidades de mejora en el diseño del plan?**

#### **Sobre la solicitud de financiamiento:**

11. ¿Cuántos de los requerimientos de financiamiento recibidos de los gobiernos locales son aprobados, observados o descartados? ¿Cuáles son los tipos de observaciones más comunes que ustedes realizan a los requerimientos?
12. ¿Los gobiernos locales suelen subsanar de manera correcta las observaciones formuladas a los requerimientos de financiamiento de los proyectos presentados? De no ser así, ¿a qué cree que se deba ello?
13. ¿Qué criterios se emplean para realizar la discriminación de los proyectos de inversión pública (PIP) que se envían a FONIE? ¿Cómo se decide el tipo de proyecto a ejecutar? ¿Los proyectos responden a las necesidades de la población?
14. ¿Se conocen los procesos y procedimientos para presentar las solicitudes de financiamiento a la Secretaría Técnica de Gestión (STG) del FONIE? ¿Considera que se aplican correctamente y en los plazos previstos?
15. ¿El mecanismo de presentación (Mesa de Partes del MIDIS) de la documentación es óptimo u opera de manera eficaz y eficiente?
16. ¿Cuántos de los requerimientos de financiamiento presentados a la STG del FONIE son aprobados u observados? ¿Cuáles son los tipos de observaciones más comunes que reciben?

#### ***Sobre la asignación y transferencia de recursos:***

17. ¿Se suscriben de manera oportuna los convenios con los gobiernos regionales y locales para la ejecución de las intervenciones y las transferencias para el financiamiento?
18. ¿Cuál es el contenido de los convenios suscritos? ¿Los convenios contienen todos los elementos necesarios para asegurar una ejecución eficaz y eficiente de las intervenciones? ¿Qué oportunidades de mejora identifica?
19. ¿Cómo se realiza el proceso de transferencia de recursos desde FONIE hacia la Unidad Sectorial y, posteriormente, hacia las Unidades Ejecutoras? ¿Considera que se realizan dentro de los plazos previstos?

#### ***Sobre la ejecución de las intervenciones:***

20. Según lo que sabe, ¿cuáles son los pasos que siguen los gobiernos locales (en calidad de Unidades Ejecutoras) para la ejecución de proyectos?
21. ¿Se podrían identificar deficiencias en la gestión de proyectos por parte de los gobiernos locales? ¿La entidad ha desarrollado alguna acción para ayudar a superar dichas deficiencias?
22. ¿Qué dificultades se presentan en la elaboración de los informes de culminación y cierre de las intervenciones que se presentan al FONIE? ¿Están

siendo entregadas en un plazo prudencial? ¿Cuáles son las observaciones más comunes que realiza el FONIE a dichos informes?

23. ¿Considera que los recursos asignados y presupuestados para la ejecución de los PIP son suficientes? ¿Por qué varían los presupuestos? ¿Cómo afecta a la eficiencia y concreción del proyecto?
24. ¿Qué variaciones existen normalmente entre los expedientes técnicos y las obras? ¿Cuáles son los principales problemas que generan estas variaciones?

#### ***Sobre el seguimiento y evaluación:***

25. ¿Cómo se garantiza la correcta y adecuada ejecución de la obra para que culmine en el tiempo establecido? ¿Qué fuentes de información y medios de verificación utilizan para el seguimiento? ¿Qué indicadores reportan? ¿Con qué frecuencia?
26. ¿Existen mecanismos o protocolos de supervisión de la ejecución de las obras financiadas por el FONIE? ¿En qué consisten? ¿Se encuentran formalizados en normativas?
27. ¿Cuáles son las dificultades para que la entidad realice las labores de seguimiento y supervisión de obras financiadas? ¿Qué oportunidades de mejora identifica?
28. ¿Los informes finales de las evaluaciones fueron remitidos a alguna instancia del FONIE? ¿Se encuentran disponibles? ¿Cuáles fueron los principales hallazgos y recomendaciones? ¿Se implementaron las recomendaciones?
29. ¿Es necesaria y suficiente la información de avance físico y financiero de las intervenciones que el FONIE solicita a las Unidades Sectoriales? ¿Por qué? ¿Las Unidades Sectoriales la envían en un plazo adecuado?

#### ***A partir de lo discutido:***

30. ¿Cuáles son los cuellos de botella más críticos dentro de los procesos del FONIE para la financiación del proyecto de inversión pública evaluado? ¿Qué retrasos o deficiencias se originan producto de estos cuellos de botella? *[El entrevistador debe ayudar al entrevistar a identificar los cuellos de botella más importantes, discutidos a lo largo de la entrevista]*
31. ¿Cuál considera que es el rol que deberían tener los gobiernos regionales durante todo el proceso?
32. ¿Considera que los proyectos financiados por el FONIE se ha desarrollado de manera más rápida y/o efectiva que otros proyectos que no tienen ese financiamiento? ¿Por qué?

#### ***Sobre el rol de la entidad como Unidad Ejecutora:***

***E: A continuación, realizaré algunas preguntas en relación a los siguientes proyectos implementados por la entidad, en calidad de Unidad Ejecutora, a través del financiamiento del FONIE: [nombres de proyectos seleccionados].***

33. **¿Cómo surgió el diseño y formulación de los proyectos? ¿De dónde surgió la iniciativa para llevarlos a cabo? [Comunidad, GR/GL, Unidad Sectorial, etc.]**
34. **Desde el rol de Unidad Ejecutora desempeñado en la implementación de los proyectos, se realizarán algunas preguntas sobre los procesos del ciclo operativo del proyecto en el marco de las procesos del FONIE: [Completar cuadro de anexo]**

## VALORACIÓN DEL BENEFICIARIO

***E: El objetivo de esta sección es recoger sus impresiones sobre la valoración de los usuarios sobre la intervención implementada a través del financiamiento del FONIE.***

35. **¿La comunidad ha participado de alguna forma en el ciclo del proyecto? ¿De qué formas? De no ser el caso, ¿por qué cree que la comunidad no se ha involucrado?**
36. **¿Se consulta o informa a la comunidad antes de iniciar el proyecto? ¿Este proceso está incorporado en algún documento de trabajo/directiva?**
37. **¿Considera que el proyecto ha tenido un beneficio directo sobre los pobladores de la comunidad? ¿Por qué? ¿Considera que el proyecto ha atendido sus necesidades?**
38. **¿Considera que hay otros servicios que no se está brindando y son indispensables para el desarrollo de la población? [Buscar ejemplos diferentes al que ofrece el proyecto evaluado: electricidad, agua y saneamiento, telefonía o caminos rurales] ¿Por qué los considera indispensables? ¿Por qué cree que no se está implementando ese tipo proyectos? ¿Qué considera debería hacerse para que se provea esas intervenciones?**

## LECCIONES APRENDIDAS

***E: El objetivo de esta sección es identificar lecciones aprendidas y recomendaciones concretas relacionadas al diseño y ejecución del FONIE que mejorarían su desempeño.***

39. **De manera general, ¿cómo calificaría a la operación del FONIE para el financiamiento de proyectos? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el programa? [Solicitar acciones específicas]**
40. **De manera general, ¿cómo calificaría la coordinación entre los sectores y los actores a nivel regional y local? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar esta coordinación? [Solicitar acciones específicas]**

- 41. ¿De qué manera el FONIE puede contribuir más a la implementación de proyectos de infraestructura en coordinación con otros sectores y autoridades locales y regionales? [Solicitar acciones específicas]**

**Agradecer y terminar.**

**ANEXO: ROL DE LA ENTIDAD COMO UNIDAD EJECUTORA**

	<b>Proyecto 1</b>	<b>Proyecto 2</b>
<p><b>Solicitud de financiamiento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cuáles fueron los procedimientos y requisitos para solicitar el financiamiento a la STG?</li> <li>▪ ¿El requerimiento de financiamiento del proyecto presentado a la STG del FONIE fue observado respecto a su contenido técnico? De haberlo sido, ¿por qué fue observado?, ¿cuál fue el proceso para su subsanación?</li> </ul>		
<p><b>Ejecución de la intervención</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿A través de qué mecanismo ejecutó el proyecto? [<i>Indagar por modalidades de contratación</i>]</li> <li>▪ ¿Qué dificultades se enfrentaron durante la ejecución del proyecto? [Por ejemplo: desacuerdos con los contratistas, incumplimiento de contratos, etc.] ¿Cómo fueron resueltos?</li> <li>▪ ¿La intervención se ejecutó de manera oportuna, según los alcances definidos y con la calidad debida? De ser el caso, ¿cuál fue el tiempo promedio de retraso entre lo establecido en el contrato y la culminación de la obra? ¿cuáles fueron sus causas?</li> <li>▪ ¿El proyecto cuenta con recursos para la operación y mantenimiento? ¿Cómo se gestionan los recursos para los servicios? ¿Su funcionamiento es óptimo?</li> <li>▪ ¿Cómo se llevó a cabo la culminación de la obra y la rendición de cuentas sobre los recursos otorgados? ¿Qué dificultades se enfrentaron? ¿Se cumplió con presentar la documentación establecida? ¿Se realizó en los plazos previstos?</li> </ul>		
<p><b>Seguimiento y evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué acciones de seguimiento realiza a los proyectos? ¿Considera adecuada la labor de supervisión del proyecto? ¿Cómo podría mejorar?</li> <li>▪ ¿Qué medidas se toman para asegurar la efectividad de la obra en términos de la prestación de servicios a usuarios?</li> <li>▪ ¿Cuál es el rol que tienen los gobiernos regionales y locales en el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados?</li> </ul>		

## EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS DEL FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)

### GUÍA DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD – FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES

**Duración aproximada: 1 hora**

#### PÚBLICO OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE APLICACIÓN

La guía de entrevista está dirigida a funcionarios de gobiernos locales. Esta herramienta tiene como objetivo recoger las percepciones, opiniones y experiencias de actores clave sobre el diseño, implementación y resultados del FONIE.

La presente herramienta es una guía y, como tal, es dinámica y flexible ya que pueden ser adaptadas al contexto y al perfil de los participantes. La aplicación se realizará personalmente, en un ambiente adecuado y se solicitará al entrevistado el debido consentimiento para ser grabado.

#### IDENTIFICACIÓN

<b>Entidad</b>	
<b>Nombre del funcionario</b>	
<b>Posición actual</b>	
<b>Fecha de incorporación a la entidad</b>	
<b>Fecha de realización de la entrevista</b>	
<b>Nombre del/a entrevistador/a</b>	

#### PRESENTACIÓN

El objetivo del presente estudio es analizar aspectos del diseño, implementación y resultados del FONIE. En particular, se indagará sobre el desempeño alcanzado por el FONIE, las fortalezas y los cuellos de botella identificados en su implementación.

***E: Buenos días/tardes. El objetivo de esta entrevista es conocer sus opiniones sobre el desempeño del FONIE y recoger sus sugerencias sobre posibles mejoras.***

***Antes de iniciar le pido su consentimiento para sostener esta entrevista y poder grabarla con el objetivo de no perder información valiosa que usted nos pueda brindar. Para ello, hemos preparado una ficha de consentimiento que agradeceré pueda firmar en señal de conformidad". [Entregar hoja de consentimiento y un lapicero]***

#### INTRODUCCIÓN

1. **¿Qué funciones tiene Ud.? ¿Cuáles son sus responsabilidades relacionadas al ciclo de inversión de proyectos (pre inversión, inversión y post inversión) dentro de sus funciones?**
2. **¿Qué conoce acerca del FONIE: en qué consiste, cuáles son sus objetivos?**  
[Indagar sobre población objetivo y tipos de proyectos financiados]

3. **¿Qué intervenciones en la localidad se han financiado a través del FONIE? ¿Con qué sectores y niveles de gobierno se coordinó y/o articuló?**
4. **Con respecto a los proyectos que se presentan para el financiamiento del FONIE, ¿se formulan o han formulado intervenciones que puedan ser articuladas y empaquetadas en combinaciones intersectoriales? [proyectos de electrificación, caminos vecinales, telecomunicaciones y agua y saneamiento] ¿Por qué?**
5. **¿Para qué momento del ciclo de un proyecto o intervención se suelen solicitar los financiamientos del FONIE? De ser el caso, ¿por qué no se suele solicitar financiamiento para el resto de etapas del ciclo del proyecto?**

#### **FASES DE OPERACIÓN DEL FONIE**

***E: El objetivo de esta sección es indagar sobre los procesos del FONIE en cada una de sus fases de operación para la financiación de proyectos de inversión pública e identificar posibles cuellos de botella y oportunidades de mejora en los procesos. Las preguntas serán en relación con los siguientes procesos: i) solicitud de financiamiento, ii) asignación y transferencia de recursos, iii) ejecución de intervenciones, y iv) seguimiento y evaluación.***

***E: A continuación, se harán algunas preguntas en relación al proyecto [nombre del proyecto seleccionado en el distrito].***

6. **¿Cómo surgió el diseño y formulación del proyecto? ¿De dónde surgió la iniciativa para llevar a cabo el proyecto? [Comunidad, GR/GL, Unidad Sectorial, etc.]**
7. **¿Cómo fueron financiados los estudios de preinversión de este proyecto [perfil, factibilidad]? ¿Considera que los estudios permiten caracterizar de forma adecuada el proyecto de inversión pública requerido? ¿Qué debilidades identifica?**

#### **Sobre la solicitud de financiamiento:**

8. **¿Cuáles fueron los requisitos que debe cumplir el proyecto para ser elegible por el FONIE?**
9. **¿Cuáles fueron los pasos a seguir para obtener el financiamiento del FONIE? ¿Se aplicaron correctamente y durante los plazos previstos? De no haber sido así, ¿a qué se debió?**
10. **¿Los sistemas de información y aplicativos contribuyeron a que la solicitud se procese de manera eficaz y eficiente?**
11. **¿El requerimiento de financiamiento del proyecto presentado al sector fue observado respecto a su contenido técnico? De haberlo sido, ¿por qué fue observado?, ¿cuál fue el proceso para su subsanación?**

**Sobre la asignación y transferencia de recursos:**

12. ¿Se suscribieron, de manera oportuna, convenios con el sector para la ejecución de la intervención y la transferencia para el financiamiento?
13. ¿Cuál es el contenido de los convenios suscritos? ¿Los convenios contuvieron todos los elementos necesarios para asegurar una ejecución eficaz y eficiente de la intervención?
14. ¿Cómo se realizó el proceso de transferencia de recursos [desde FONIE hacia la Unidad Sectorial y, posteriormente, hacia la Unidad Ejecutora]? ¿Considera que se realizó dentro de los plazos previstos?

**Sobre la ejecución de la intervención:**

15. ¿A través de qué mecanismo ejecutó el proyecto? [Indagar por modalidades de contratación]
16. ¿Qué dificultades se enfrentaron durante la ejecución del proyecto? [Por ejemplo: desacuerdos con los contratistas, incumplimiento de contratos, etc.] ¿Cómo fueron resueltos?
17. ¿La intervención se ejecutó de manera oportuna, según los alcances definidos y con la calidad debida? De ser el caso, ¿cuál fue el tiempo promedio de retraso entre lo establecido en el contrato y la culminación de la obra? ¿cuáles fueron sus causas?
18. ¿El proyecto cuenta con recursos para la operación y mantenimiento? ¿Cómo se gestionan los recursos para los servicios? ¿Su funcionamiento es óptimo?
19. ¿Cómo se llevó a cabo la culminación de la obra y la rendición de cuentas sobre los recursos otorgados? ¿Qué dificultades se enfrentaron? ¿Se cumplió con presentar la documentación establecida? ¿Se realizó en los plazos previstos?

**Sobre el seguimiento y evaluación:**

20. ¿Cuál es el estado actual de la infraestructura del proyecto? ¿Existe alguna limitación para la operación del proyecto?
21. [Solo para el caso de Lambayeque] ¿El proyecto ha sido afectado por el fenómeno El Niño Costero del año pasado? De ser así, ¿cómo fueron (o serán) subsanados los daños a la infraestructura? ¿Cómo será financiada la rehabilitación?
22. En general, ¿qué acciones de seguimiento realizan las entidades a cargo de las intervenciones? ¿Qué fuentes de información y medios de verificación utilizan? ¿Qué indicadores reportan? ¿Con qué frecuencia? ¿Considera adecuada la labor de supervisión del proyecto? ¿Cómo podría mejorar? [Distinguir acciones de seguimiento durante la ejecución y durante la operación y mantenimiento,

*especificando los actores responsables del seguimiento como gobierno regional, local, sectores u otros]*

23. **¿Cuáles son las capacidades de seguimiento y evaluación de proyectos de las Unidades Formuladoras, Unidades Ejecutoras y la Oficina de Programación de Inversiones? ¿Cuentan con recursos humanos suficientes? ¿Cuál es su perfil profesional?**

**A partir de lo discutido:**

24. **¿Cómo calificaría el desarrollo del proyecto [nombre del proyecto seleccionado en el distrito]? Asignar una puntuación del 1 al 10.**
25. **¿Qué dificultades o buenas prácticas considera que existieron durante el ciclo de inversión del proyecto? [Indagar sobre elaboración del expediente técnico, ejecución, operación y mantenimiento del proyecto]**
26. **¿Cuáles son los cuellos de botella más críticos dentro de los procesos del FONIE para la financiación del proyecto de inversión pública evaluado? ¿Qué retrasos o deficiencias se originan producto de estos cuellos de botella? [El entrevistador debe ayudar al entrevistar a identificar los cuellos de botella más importantes, discutidos a lo largo de la entrevista]**
27. **¿Con qué otras fuentes de financiamiento cuenta para la ejecución de intervenciones similares en proyectos de infraestructura? [Si no los menciona, preguntar por financiamiento de FONCODES, Romas DIT, Foniprel, como ejemplos]**
28. **¿Considera que el proyecto financiado por el FONIE se ha desarrollado de manera más rápida y/o efectiva que otros proyectos que no tienen ese financiamiento? ¿Por qué?**
29. **¿Las dificultades o buenas prácticas mencionadas son particulares a los proyectos financiados por el FONIE o a qué otro factor responde? [Alternativas: sector del proyecto, unidad ejecutora, modalidad de contratación, magnitud del proyecto, etc.]**

**VALORACIÓN DEL USUARIO**

***E: El objetivo de esta sección es recoger sus impresiones sobre la valoración de los usuarios sobre la intervención implementada a través del financiamiento del FONIE.***

30. **¿Se consulta o informa a la comunidad antes de iniciar el proyecto? ¿Este proceso está incorporado en algún documento de trabajo/directiva?**
31. **¿La comunidad ha participado de alguna forma en el ciclo del proyecto? ¿De qué formas? De no ser el caso, ¿por qué cree que no se ha involucrado?**
32. **¿Considera que el proyecto ha tenido un beneficio directo sobre los pobladores de la comunidad? ¿Por qué? ¿Considera que el proyecto ha atendido sus necesidades?**

33. **¿Considera que hay otros servicios que no se están brindando y son indispensables para el desarrollo de la población?** *[Buscar ejemplos diferentes al que ofrece el proyecto evaluado: electricidad, agua y saneamiento, telefonía o caminos rurales]* **¿Por qué los considera indispensables? ¿Por qué cree que no se está implementando ese tipo proyectos? ¿Qué considera debería hacerse para que se provea esas intervenciones?**

## LECCIONES APRENDIDAS

***E: El objetivo de esta sección es identificar lecciones aprendidas y recomendaciones concretas relacionadas al diseño y ejecución del FONIE que hubiesen mejorado el su desempeño.***

34. **De manera general, ¿cómo calificaría a la operación del FONIE para el financiamiento de proyectos? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el programa?** *[Solicitar acciones específicas]*
35. **De manera general, ¿cómo calificaría la coordinación entre los sectores y los actores a nivel regional y local? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar esta coordinación?** *[Solicitar acciones específicas]*
36. **¿De qué manera el FONIE puede contribuir más a la implementación de proyectos de infraestructura en coordinación con otros sectores y autoridades locales y regionales?** *[Solicitar acciones específicas]*

**Agradecer y terminar.**

## EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS DEL FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)

### GUÍA DE ENTREVISTA GRUPAL CON SOCIEDAD CIVIL INVOLUCRADA CON EL DESARROLLO DEL PROYECTO Duración aproximada: 1 hora

#### PÚBLICO OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE APLICACIÓN

La guía de entrevista grupal estará dirigida a población usuaria de los servicios de infraestructura financiados por el FONIE. Esta guía es una herramienta de uso grupal y la dinámica debe desarrollarse en un ambiente adecuado, cómodo y cercano a donde se encuentran los participantes para facilitar la convocatoria y asistencia.

La presente herramienta es una guía y, cómo tal, es dinámica y flexible ya que pueden ser adaptadas al contexto y al perfil de los participantes. En cada una de las entrevistas grupales se debe lograr que participen alrededor de 5 a 8 personas representantes de la comunidad y que se hayan visto involucrados con el desarrollo del proyecto en su localidad.

#### PRESENTACIÓN

Al iniciar la entrevista grupal se les explicará a los participantes que el objetivo del estudio es recoger información valiosa sobre su percepción/opinión de la implementación de proyectos de infraestructura financiados por el FONIE para identificar principales logros y lecciones que permitan mejorar el diseño del fondo.

***E: Antes de iniciar les pido su permiso para poder grabar esta entrevista con el objetivo de no perder información valiosa que ustedes nos puedan brindar.***

#### INTRODUCCIÓN

***E: Primero quisiéramos conocerlos un poco más. Por favor digan su nombre, de dónde vienen y a qué se dedican.***

Cada participante tendrá un momento para presentarse.

- ¿Cuáles son los servicios con los que cuenta su comunidad?** [Indagar por los servicios de electricidad, agua y saneamiento, telefonía y caminos rurales. Completar la información en el cuadro] **Según lo que saben, ¿qué proyectos de infraestructura se han construido en la zona en los últimos años?** [Armar una lista, en conjunto con los participantes, que indique los proyectos, de qué tipo fueron y la zona en la que se ejecutó y quién las realizó]

Sector del proyecto	Descripción	Observaciones	Fecha

- ¿Cuáles consideran que requieren implementarse o mejorarse con mayor prioridad?**

**SOBRE EL PROYECTO FINANCIADO POR FONIE EN LA LOCALIDAD**

**E: A continuación, se harán algunas preguntas en relación al proyecto** *[nombre del proyecto seleccionado en el distrito].*

3. **¿En qué consiste, qué implica el proyecto** *[nombre del proyecto seleccionado en el distrito]?*
4. **¿Conocen cómo se diseñó el proyecto? ¿De quién/dónde surgió la iniciativa para llevar a cabo el proyecto?** *[Indagar si fue la misma comunidad la que pidió el proyecto, o si fue el GR/GL, Ministerios, etc.]* **¿Conocen cómo se financió el proyecto? ¿Qué otros organismos estuvieron relacionados con el proyecto?**
5. **¿Cómo calificaría la implementación del proyecto? Asignar puntuación del 1 al 10 ¿Hubo retrasos en la ejecución del proyecto? Desde su perspectiva, ¿el proyecto se ejecutó con problemas?**
6. **¿Consideran que la comunidad fue informada sobre la implementación del proyecto antes del inicio de su ejecución y; posteriormente, respecto a los avances del proyecto?**
7. **¿Consideran que la comunidad ha participado de alguna forma en la implementación del proyecto? ¿De qué forma?** *[Consultar por etapas de formulación, ejecución y operación del proyecto de infraestructura, enfatizar en procesos de fiscalización]*
8. **En su opinión, ¿cuáles son los beneficios más importantes que ha tenido/podría tener la implementación del proyecto sobre el desarrollo de la comunidad? ¿Por qué?**
9. **En su opinión, ¿la ejecución de la obra de infraestructura ha tenido un impacto negativo?** *[Indagar por daños al medioambiente, a la dinámica social, al orden de la comunidad, reducción de la seguridad, entre otros]*
10. **¿El proyecto actualmente les está brindando servicios? ¿Cómo calificarían la calidad de los servicios recibidos? ¿Qué problemas encuentran?** *[Indagar si ha habido, desde el inicio de operación, algún corte o deterioro en la calidad de los servicios]*
11. **¿Consideran que el proyecto ha cubierto sus expectativas? ¿De qué forma? ¿Existe alguna expectativa que no hubiera sido atendida por el proyecto? ¿Por qué?**
12. **¿Qué comparación podría hacer entre la ejecución de proyecto** *[nombre del proyecto seleccionado en el distrito]* **y la ejecución de otros proyectos?** *[Indagar por diferencias y similitudes en la ejecución desde la transferencia de recursos]*

*[Se espera la siguiente sección sea respondida por las personas que estén familiarizadas con el FONIE. Si nadie conoce sobre el fondo, finalizar la entrevista]*

**SOBRE EL FONIE**

**E: A continuación, haré algunas preguntas sobre el FONIE. El FONIE es el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales, y a través de este Fondo se logró financiar el proyecto [mencionar nombre de proyecto]. Para quienes no tengan conocimiento, quizás pueda ayudar que se queden para que, con estas preguntas, podamos entender mejor en qué consiste.**

- 13. ¿Qué conocen acerca del FONIE: ¿en qué consiste, cuáles son sus objetivos?  
¿Cuál es su percepción/opinión acerca del fondo?**
- 14. En su opinión, ¿el FONIE ha contribuido a la implementación de mayores y mejores proyectos? ¿Por qué?**

**Agradecer y terminar.**

### 10.3 Listado de personas entrevistadas en cada departamento por técnica aplicada

Departamento	Distrito	Actores a entrevistar	Nombre
<b>Nivel central</b>			
Lima		Viceministro de Políticas y Evaluación Social – MIDIS	Walter Curioso Vilchez
		Ex Viceministra de Políticas y Evaluación Social - MIDIS	Ariela Luna
		Director General de Políticas y Estrategias - MIDIS	Jaime Honores Coronado
		Ex Director(a) General de Políticas y Estrategias - MIDIS	Diana Elizabeth Prudencio
		Director de Implementación de Políticas e Instrumentos de la Dirección General de Políticas y Estrategias (DGPE) – MIDIS	Carlos Arámbulo Quiroz
		Ex Director de Implementación de Políticas e Instrumentos de DGPE - MIDIS	Alfonso Tolmos León
		Director General de Seguimiento y Evaluación - MIDIS	José Velásquez Hurtado
		Ex Secretario Técnico de Gestión del FONIE	Diana Prudencio Gamio
		Coordinador General del FONIE	Benjamín Gutiérrez Leguía
		Ex Coordinador General del FONIE	Carlos Tovar Díaz
		Ex Coordinador de Planeamiento del FONIE	Daniel Rivera Chumbiray
		Ex Coordinador Técnico del FONIE	Freddy Toledo Quiñonez
		Especialista de proyectos de inversión pública en agua y saneamiento - FONIE	Gissella Quintanilla Mendoza

Departamento	Distrito	Actores a entrevistar	Nombre
		Ex especialista de proyectos de inversión pública en telecomunicaciones y electrificación – FONIE	Freddy Toledo Quiñonez
		Especialista de seguimiento de intervención de caminos vecinales y de herradura - FONIE	Edinson llave Huayanay
		Analista estadístico - FONIE	Johan Paúl Lastra Chacón
		Ex Director General de Política de Inversiones - MEF	Jesús Ruitón Cabanillas
		Ex Director Ejecutivo(a) de Provías Descentralizado - MTC	Alexei Oblitas Chacón
		Ex Director Ejecutivo del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) – MVCS	José Miguel Kobashikawa Maekawa
		Ex Secretario Técnico del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)	Luis Montes Bazalar
		Ex Director(a) General de Electrificación Rural (DGER) - MINEM	Fátima Anaya López
		Ex Jefe de Programación y Evaluación de Inversiones DGER - MINEM	Hugo Sulca Sulca
		Ex Jefe de Unidad Técnica de Proyectos PNSR - MVCS	Augusto Alberto Moscoso
		Coordinador de la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado - MTC	Norlan Sandoval
		Jefe de Área de Promoción de Proyectos de FITEL	Guillermo Bustamante
<b>Nivel local</b>			
Apurímac	Curahuasi	Gerente municipal del Gobierno Local	Wernher Tamayo Segovia
		Jefe de Unidad Ejecutora del Gobierno Local	Víctor Raúl Bellido Huarca

Departamento	Distrito	Actores a entrevistar	Nombre
		Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local	Ronald Ríos Noriega
		Jefe de la OPI del Gobierno Local	Evelia Mora Sierra
		Representantes de la comunidad usuaria de proyecto de caminos rurales	Entrevista grupal realizada con representantes de comunidad de Collpa y Matibamba
	Lambrama	Alcalde del Gobierno Local	Víctor Raúl Pérez Care
		Jefe de Unidad Ejecutora del Gobierno Local	Robert Huamán Grande
		Jefe de la Unidad Formuladora del Gob. Provincial	Iván Saravia Contreras
		Jefe de la OPI del Gobierno Provincial	José Carrión Ascuza
		Representantes de la comunidad usuaria de proyecto de agua y saneamiento	Entrevista grupal con representantes de comunidades Itunes, Uripipampa y Marjuni
	Ayacucho	Acocro	Alcalde del Gobierno Local
Jefe de Unidad Ejecutora del Gobierno Local			Norma Crispin Hurtado
Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local			
Jefe de la OPI del Gobierno Local			Fredy Cuadros Huaynalla
Representantes de comunidades usuarias de obra de electrificación rural			Entrevista grupal realizada en comunidad Sejelambras
Santillana		Gerente municipal del Gobierno Local	Jaime Condori

Departamento	Distrito	Actores a entrevistar	Nombre
		Jefe de Unidad Ejecutora del Gobierno Local	Ángel Ayala
		Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local	
		Representantes de comunidades usuarias de obra de agua y saneamiento	Entrevista grupal realizada en Ojopecca
	San Miguel*	Gerente municipal del Gobierno Local	Teófilo Prado León
		Encargado de intervenciones de agua y saneamiento de la municipalidad**	Lisbeth Marilíe Quispe Mercado
		Representantes de comunidades usuarias de obra de agua y saneamiento	Entrevista grupal realizada en comunidad Rocchas
Huánuco	Quisqui	Alcalde del Gobierno Local	Augusto Abal Mori
		Jefe de Unidad Ejecutora del Gobierno Local	César Romero
		Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local	Nelson Alva Romero
		Jefe de la OPI del Gobierno Local	Liz Espinoza Medina
		Representantes de comunidades usuarias de obra de agua y saneamiento	Entrevista grupal realizada en centro poblado San Pedro de Cani
		Representantes de comunidades usuarias de obras de electrificación rural y telefonía	Entrevista grupal realizada en centro poblado Huancapallac
Lambayeque	Cañaris	Jefe de la Unidad Formuladora del Gobierno Local	Santos Manayay Mendoza
		Jefe de la OPI del Gobierno Local	
		Asesor legal**	José Zamora Rodríguez

Departamento	Distrito	Actores a entrevistar	Nombre
		Representantes de la comunidad usuaria de proyectos de agua y saneamiento y telecomunicaciones	Entrevista grupal realizada en centro poblado capital del distrito
	Incahuasi*	Alcalde del Gobierno Local	Cesar Manayay Lucero
		Representantes de la comunidad usuaria de proyecto de telecomunicaciones	Entrevista grupal realizada en centro poblado capital de distrito

\*La obra financiada por FONIE fue ejecutada por el sector. Por eso, se programó entrevistas con objetivo exploratorio.

\*\*Entrevistados no cumplen un rol de UF, UE u OPI, pero se reporta que tienen conocimiento sobre los proyectos analizados

## 10.4 Libro de códigos

<b>Diseño y formulación del proyecto</b>	
<b>Código</b>	<b>Definición</b>
Iniciativa para el diseño y formulación del proyecto	Todo lo referido a la participación del Gobierno Local para el diseño y formulación de la solicitud de financiamiento
Financiamiento de estudios de pre-inversión del proyecto (perfil y factibilidad)	Todo lo referido al proceso de financiamiento de estudios de preinversión para la solicitud de financiamiento de obras

<b>Solicitud de financiamiento</b>	
<b>Código</b>	<b>Definición</b>
Requisitos del proyecto para acceder a financiamiento	Todo lo referido a los requisitos para el acceso a financiamiento de obras del FONIE
Procedimientos del GL para solicitar financiamiento a la US	Todo lo referido a los procedimientos para solicitar financiamiento a las unidades sectoriales
Sistemas de información y aplicativos utilizados para la solicitud de financiamiento	Todo lo referido a los sistemas de información requeridos para la solicitud de financiamiento
Observaciones de la US a la solicitud de financiamiento desde el GL	Todo lo referido a las observaciones recibidas por los sectores ante la solicitud de financiamiento
Subsanación de observaciones desde el GL	Todo lo referido a la subsanación realizada por el Gobierno Local a las observaciones recibidas

<b>Ejecución de la intervención</b>	
<b>Código</b>	<b>Definición</b>
Mecanismo de ejecución del proyecto	Todo lo referido a las modalidades de contratación, y a los procesos para la ejecución de la obra de infraestructura
Dificultades para la ejecución del proyecto	Todo lo referido a dificultades, retrasos en la ejecución según los alcances definidos y calidad debida
Operación y mantenimiento del proyecto	Todo lo referido a la gestión de recursos para su funcionamiento de la infraestructura u óptima operación
Culminación de la obra y rendición de cuentas	Todo lo referido a dificultades, plazos para la presentación de documentación establecida para rendición de cuentas y liquidación de obras

<b>Seguimiento y evaluación</b>	
<b>Código</b>	<b>Definición</b>
Estado actual de la infraestructura del proyecto	Todo lo referido al estado actual de la infraestructura: está cerrada, brinda servicios, presenta deterioros que impiden funcionamiento, etc.
Acciones de seguimiento y supervisión durante la ejecución	Todo lo referido a fuentes de información, medios de verificación, indicadores para el seguimiento y supervisión de ejecución de obras por parte de Gobiernos Locales, así como la periodicidad de las acciones de seguimiento y supervisión
Acciones de seguimiento y supervisión durante la operación y mantenimiento	Todo lo referido a fuentes de información, medios de verificación, indicadores para el seguimiento y supervisión de la operación y mantenimiento de obras por parte de Gobiernos Locales, así como la periodicidad de las acciones de seguimiento y supervisión
Capacidades o mecanismos para el seguimiento y supervisión	Todo lo referido a la percepción de capacidades de los Gobiernos Locales para el seguimiento y supervisión: herramientas para el seguimiento y supervisión
Dificultades u oportunidades de mejora en el seguimiento y supervisión	Todo lo referido a las dificultades de los Gobiernos Locales para el seguimiento y supervisión
Información de avance físico y financiero del proyecto solicitado por el FONIE	Todo lo referido a información sobre el avance físico y financiero de la obra financiada por el FONIE

<b>Valoración del beneficiario</b>	
<b>Código</b>	<b>Definición</b>
Participación de la comunidad en el ciclo del proyecto	Todo lo referido a la participación de la comunidad en el ciclo del proyecto
Información o consulta a la comunidad	Todo lo referido a la información recibida por la comunidad sobre la implementación del proyecto antes del inicio de su ejecución y, posteriormente, respecto a su avance.
Beneficio directo sobre la comunidad	Todo lo referido a los beneficios percibidos por la comunidad producto de la obra analizada
Posibles impactos negativos del proyecto	Todo lo referido a los daños negativos de la obra: daños al medioambiente, a la dinámica social, al orden de la comunidad, reducción de la seguridad, etc.
Expectativas cubiertas y no cubiertas por el proyecto en la comunidad	Todo lo referido a expectativas cubiertas por el proyecto en la comunidad
Otros servicios indispensables a la población que no se brindan	Todo lo referido a otros requerimientos de la comunidad con relación a la infraestructura.

- 10.5 Procesamiento y análisis de entrevistas y categorías señaladas en el libro de códigos (formato digital)**
- 10.6 Transcripción de entrevistas realizadas en Lima (formato digital)**
- 10.7 Audios (formato digital)**
- 10.8 Fotografías (formato digital)**
- 10.9 Presentación detallada en formato Power Point (formato digital)**