



APOYO
CONSULTORIA

Propuestas de Política

Marzo 2014

**Cuatro medidas para proveer
'combos' de infraestructura básica
a la población más excluida**

Propuestas de Política:

Hugo Santa María

José Luis Escaffi

José Carlos Saavedra

Andrea Gonzales Vigil

hsantamaria@apoyoconsultoria.com

jescaffi@apoyoconsultoria.com

jsaavedra@apoyoconsultoria.com

agonzalesvigil@apoyoconsultoria.com

Agradecimientos:

Al Estudio Miranda & Amado, que elaboró el análisis de los cambios legales necesarios para implementar las medidas propuestas en este documento. A Carolina Trivelli (Instituto de Estudios Peruanos - IEP) por la asesoría otorgada en la realización del estudio. Además a Aleida Sarmiento (ProInversión), Alfonso Tolmos (Midis), Carlos Tovar (Fonie), Hernán Aréstegui (Fonie) y Laura Calderón (MEF) quienes tuvieron la gentileza de aportar sus valiosas ideas. Finalmente, agradecemos a Ellynn Mahé y Paola del Carpio (APOYO Consultoría) por la excelente asistencia de investigación.

APOYO Consultoría S.A.C. Derechos reservados. Copyright 2014.

Protegido bajo las leyes de derechos de autor. D. Leg. 822.

Prohibida su reproducción, reenvío o modificación total o parcial sin autorización escrita de APOYO Consultoría S.A.C.

Aún hay importantes "bolsones" de pobreza.

- **A pesar de la reducción significativa de la pobreza, existen áreas donde esta es predominante:**

15%

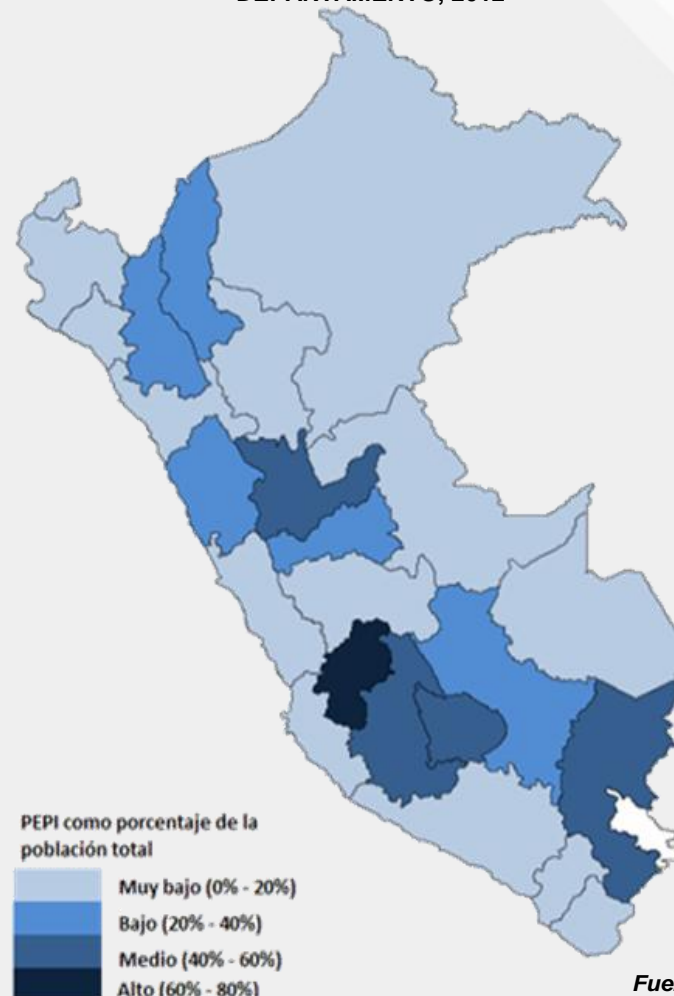
de la población del país vive en zonas donde la tasa de pobreza es de 77% y la pobreza extrema de 30%.

66%

de estas familias solo tiene acceso a máximo uno de cuatro servicios básicos en el hogar (luz eléctrica, agua potable, desagüe, telefonía).

Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (PEPI).

CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN PEPI POR DEPARTAMENTO, 2012



Fuente: MIDIS

Hay una oportunidad única: cinco condiciones que no podemos desaprovechar

1 Se conoce una solución efectiva: proporcionar 'combos' de infraestructura básica.

→ Se ha demostrado que así el impacto sobre el bienestar es mayor.

2 Hay voluntad política.

→ En octubre del 2011 se creó el Midis, y en diciembre del 2012 el Fonie.

3 Hay recursos financieros.

→ Se han destinado S/. 1000 millones al Fonie.

4 Focalización.

→ El ámbito del Fonie abarca 570 distritos (4,9 millones de personas).

5 Hay mecanismos para llegar de forma rápida y eficiente.

→ Obras por Impuestos y Asociaciones Público -Privadas (APP).



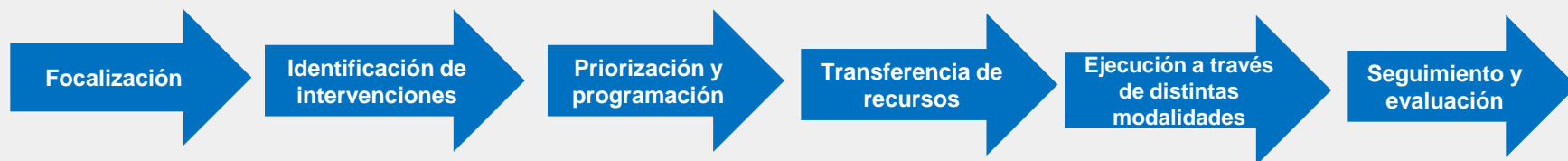
La mejor forma de aprovechar estas condiciones: Fonie

La estrategia Fonie es muy potente

Objetivo



Ciclo operativo para cumplir el objetivo



Cuatro pilares

1

Priorización de esfuerzos.

→ Identificación de la población objetivo.

2

Institucionalidad.

→ Gestión centralizada en un ente responsable (el Midis).

3

Combos: paquete de servicios.

→ Articulación de intervenciones orientadas al logro de objetivos.

4

Velocidad en la cobertura: proyectos con enfoque territorial.

→ Economías de escala.
→ Incentivos para la inversión privada en zonas rurales.

A un año de creación del Fonie :

¿Dónde estamos?

Implementación

- **Diciembre 2012:** Ley de creación (*Artículo 23° de la Ley N°2995*).
- **Marzo 2013:** Reglamento del Fonie (*D.S. N° 004-2013-MIDIS*).
- **Abril 2013:** Directiva de procedimientos (*Directiva N° 005-2013-MIDIS , RM N° 071-2013-MIDIS*).
- **Mayo-Julio 2013:** Manual de Operaciones. (*RM N° 087-2013-MIDIS, RM N° 142-2013-MIDIS*).

Operaciones

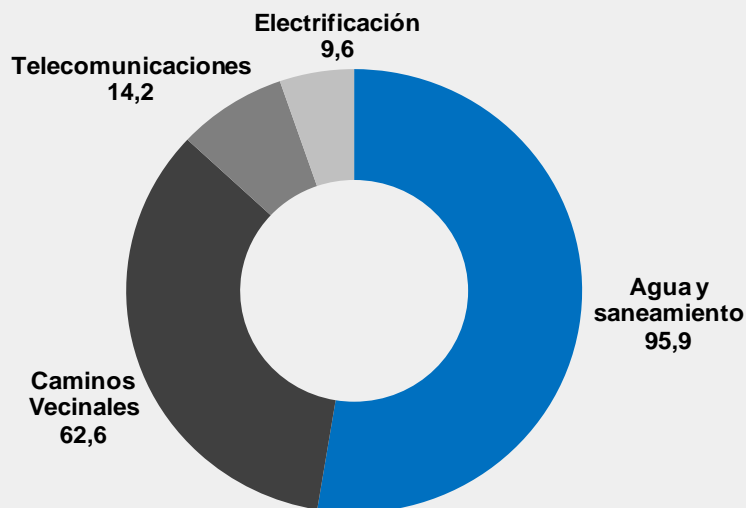
- **Junio 2013:** Primera transferencia por S/. 61.3 millones. (*D.S. N° 118-2013-EF*).
- **Noviembre 2013:** Segunda transferencia por S/. 121 millones. (*D.S. N° 292-2013-EF*).

Simplificaciones:

- **Ley de presupuesto público 2014:** transferencias en un solo D.S, servicios básicos en centros educativos y de salud, reformulación de estudios, operación, caminos de herradura.
- **SNIP- DGPI:** aprobación de Lineamientos Básicos para la formulación de PIP con enfoque territorial y aprobación de Contenidos Mínimos Específicos.
- **Otros:** simplificación de la emisión del CIRA, aprobación de la Ficha Técnica Ambiental para saneamiento rural.

2 transferencias realizadas

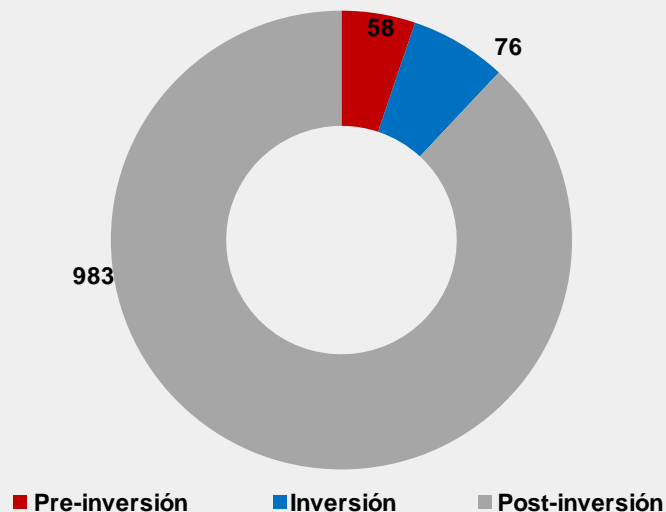
FONIE: MONTO TOTAL TRANSFERIDO POR SECTOR 1/
(S/. Millones)



1/ Considera la primera y segunda transferencia.

Fuente: MIDIS

INTERVENCIONES FONIE SEGUN FASE DE L
CICLO DEL PROYECTO 1/
(Número de intervenciones)



1/ Se consideran las intervenciones de la primera y segunda transferencia.

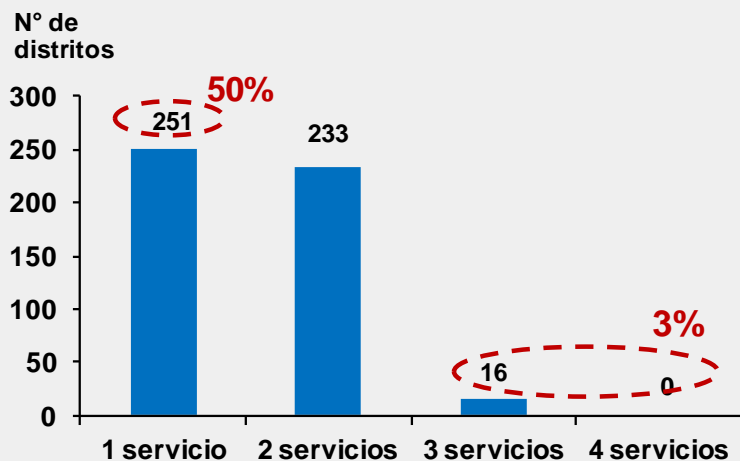
Fuente: Midis

- Presupuesto total para el 2013: S/. 1 000 MM
- Total transferido: S/. 182,3 MM.
- Total transferido a Gobiernos Locales: S/. 105.3 MM (85%).
- 500 distritos Fonie beneficiados (88% del total de distritos Fonie).
- 1,117 intervenciones.

2013 : implementación y primeras transferencias

Artículo 8. del D.S. 004- La Secretaría Técnica de Gestión del FONIE es una unidad funcional y técnica que tiene la misión de dirigir y articular la participación efectiva de actores públicos y privados para lograr la intervención preferentemente simultánea sobre infraestructura básica territorial, con la finalidad de cerrar en forma sostenible las brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos seleccionados.

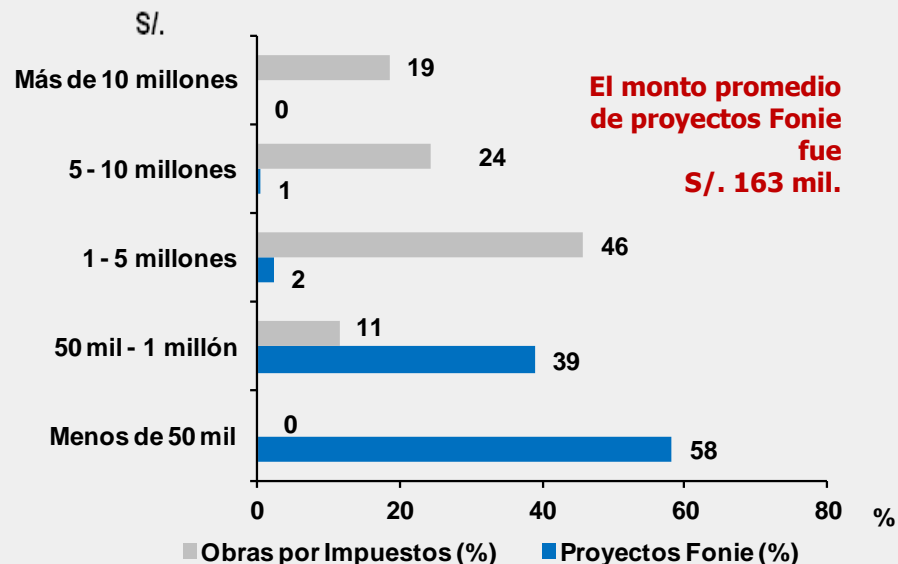
NÚMERO DE SERVICIOS IMPLEMENTADOS POR DISTRITO 1/
(Número de distritos Fonie destinatarios de recursos transferidos en el 2013)



1/ Se consideran los servicios financiados por Fonie: agua, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales.

Fuente: Midis

MONTOS DE INVERSIÓN DE PROYECTOS FONIE EN EL 2013 1/



1/. Datos de la primera y segunda transferencia del Fonie.

Fuente: Midis, ProInversión

**¿Cómo hacer para acelerar la
provisión de 'combos'
completos?**

Cuatro fases están en proceso de implementación

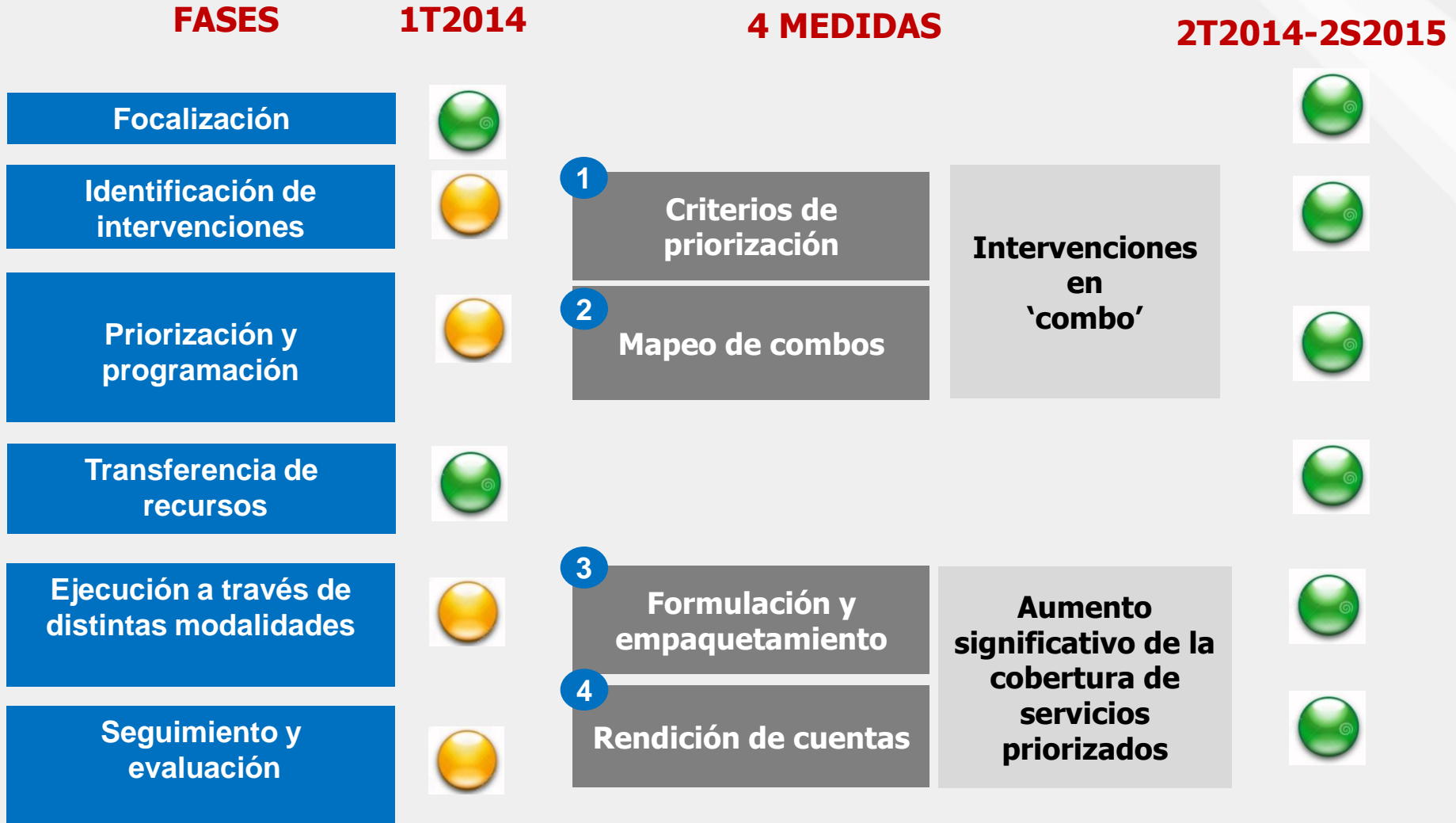
FASES DEL CICLO OPERATIVO

1T2014

1	Focalización	570 distritos
2	Identificación de intervenciones	Línea de Base (barrido censal) y mapeo de 'combos'.
3	Priorización y programación	Desarrollar los criterios de priorización en el PMEI, y programar la ejecución de los proyectos identificados a partir del mapeo de 'combos' y la recepción/evaluación de las solicitudes de financiamiento.
4	Transferencia de recursos	La STG gestiona ante el MEF la emisión del decreto supremo.
5	Ejecución a través de distintas modalidades	Puede llevarse a cabo por entidades públicas o privadas mediante cualquiera de las modalidades permitidas por Ley.
6	Seguimiento y evaluación	La STG debe presentar informes trimestrales de seguimiento físico y financiero al comité directivo del Fonie.



Cuatro medidas para proveer 'combos' completos :



Medida 1: criterios de priorización

4 criterios principales

Pobreza y acceso a servicios básicos

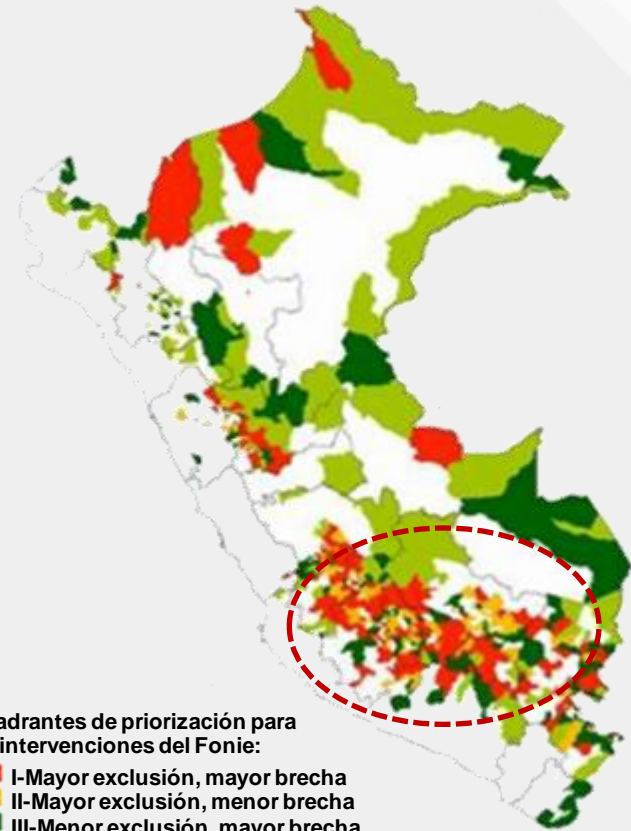
“Combo”

Sostenibilidad

Economías de escala

Seleccionar ámbitos de intervención prioritarios (definir a dónde quiero llegar y cuándo).

CUADRANTES DE PRIORIZACIÓN FONIE



Fuente: Midis

Efectos:

- ✓ Garantizar que se financien intervenciones que cumplan con los objetivos del Fonie (proveer combos) y que aseguren el mayor impacto social.
- ✓ Guiar al sector público y al sector privado.

Medida 2: mapeo de 'combos'

ProInversión:

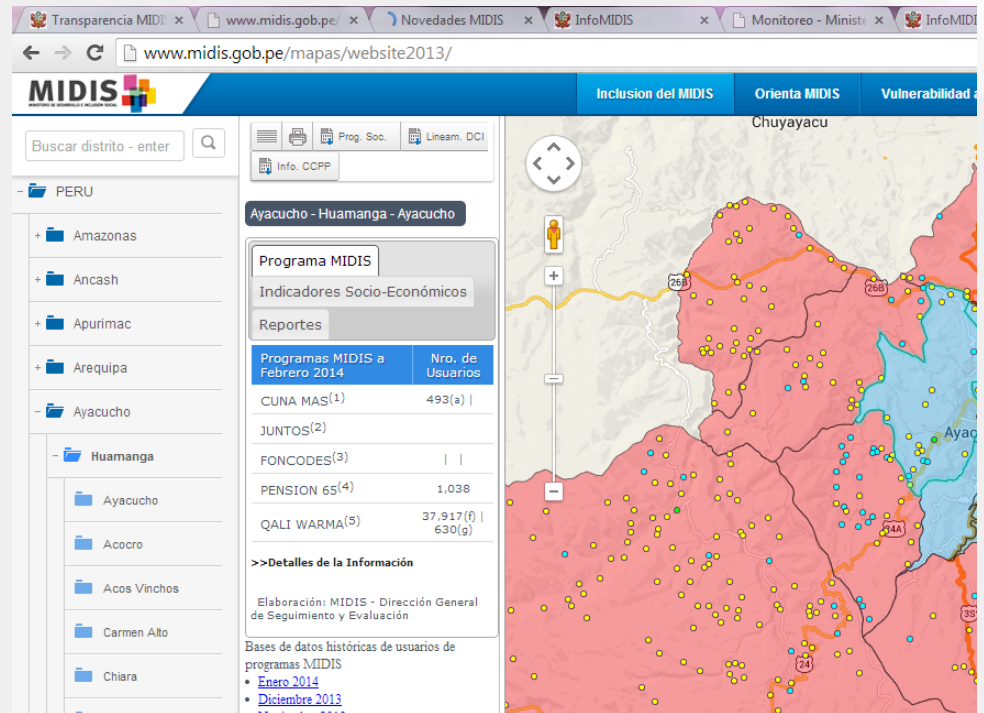
- Elaborar el mapeo de 'combos':
 1. Categorizar a cada distrito según acceso a servicios.
 2. Identificar proyectos en marcha.
 3. Identificar proyectos que hace falta implementar.
 4. Organizar grupos de intervenciones simultáneas.
 5. Elaborar el mapa de 'combos'.

Midis:

- Publicar en una plataforma web el mapa de 'combos' identificados (Observatorio Distrital de Programas Sociales del Midis).

Efectos:

- ✓ Identificar intervenciones en combo.
- ✓ Generar información que el sector público y privado puedan utilizar para asignar recursos eficientemente.



Reglamento del Fonie (D.S. 004):

Artículo 16.- Determinación de las intervenciones

Las intervenciones serán determinadas por la Secretaría Técnica de Gestión con sujeción a lo establecido en el presente reglamento, mediante:

a. La recepción y evaluación de solicitudes de financiamiento, a través de los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Transportes y Comunicaciones, y de Energía y Minas, o de PROINVERSION. Las solicitudes de financiamiento de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales serán canalizadas a través de los Ministerios antes indicados.

b. Un proceso activo de diagnóstico e identificación del conjunto de intervenciones, en cada uno de los espacios territoriales del ámbito de focalización, a cargo de los Equipos Multidisciplinarios que dirige la Secretaría Técnica de Gestión. Tales intervenciones deberán ser priorizadas por los sectores a efectos de la presentación de la solicitud de financiamiento con recursos del FONIE.

PROYECTOS FINANCIADOS EN LA PRIMERA TRANSFERENCIA FONIE



Proceso activo:

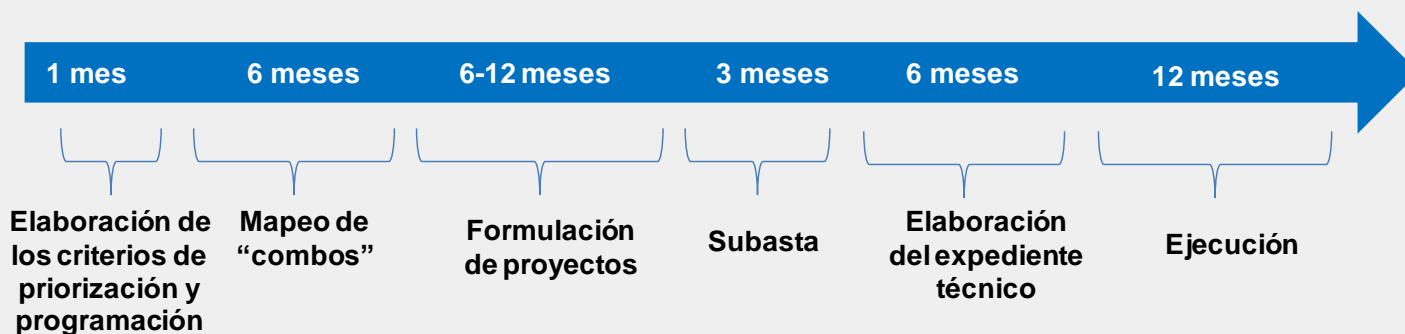
- Mapeo de 'combos'.
- Criterios de priorización (publicar el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones).

Medida 3: formulación y empaquetamiento

ProInversión:

- **Elaborar estudios de preinversión.**
- **Seleccionar combos de gran escala.**
- **Subastar estos combos al sector privado.**

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE “COMBOS” CON LA PARTICIPACIÓN DE PROINVERSIÓN 1/



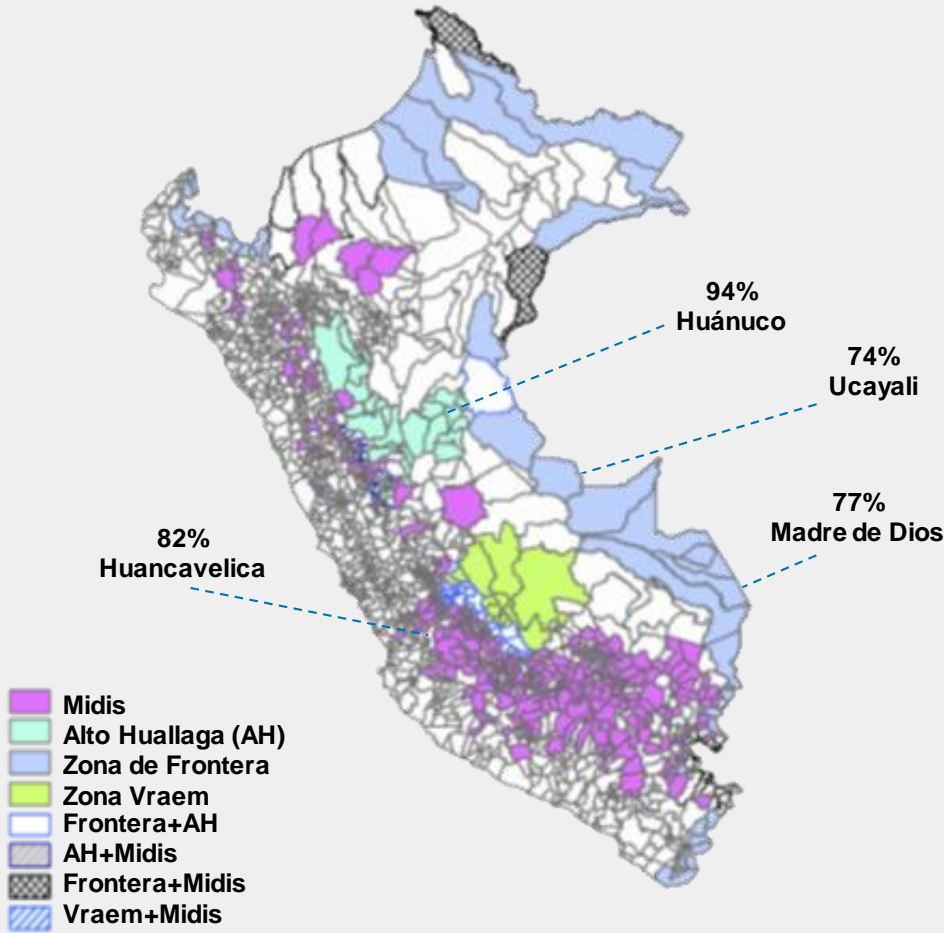
1/. El tiempo estimado por etapa es referencial. Este puede variar dependiendo del lugar, tamaño del proyecto, entre otros.

Efectos:

- ✓ **Mejorar la formulación de proyectos y garantizar la ejecución de ‘combos’.**
- ✓ **Captar recursos del sector privado para cofinanciar intervenciones en áreas rurales.**
- ✓ **Sostenibilidad y mayor impacto (operación + mantenimiento).**
- ✓ **“Sinceramiento” del mercado y competencia.**
- ✓ **Identificar las intervenciones que sólo se podrán hacer por obra pública.**

El empaquetamiento es viable en el ámbito de intervención del Fonie.

ÁMBITO DE INTERVENCIÓN DEL FONIE
(Porcentaje de población Fonie con respecto a la población total del departamento) 1/



1/570 distritos.

Fuente: Midis

Aprobado por Resolución Directoral N° 003-2013/63.01

ANEXO
LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DE
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON ENFOQUE TERRITORIAL

1.2 Proyecto de Inversión Pública con Enfoque Territorial

Un PIP con enfoque territorial comprende intervenciones que se ejecutarán y/o beneficiarán a más de una Unidad Productora de Servicios Públicos en un ámbito de influencia definido por su articulación espacial y funcional.

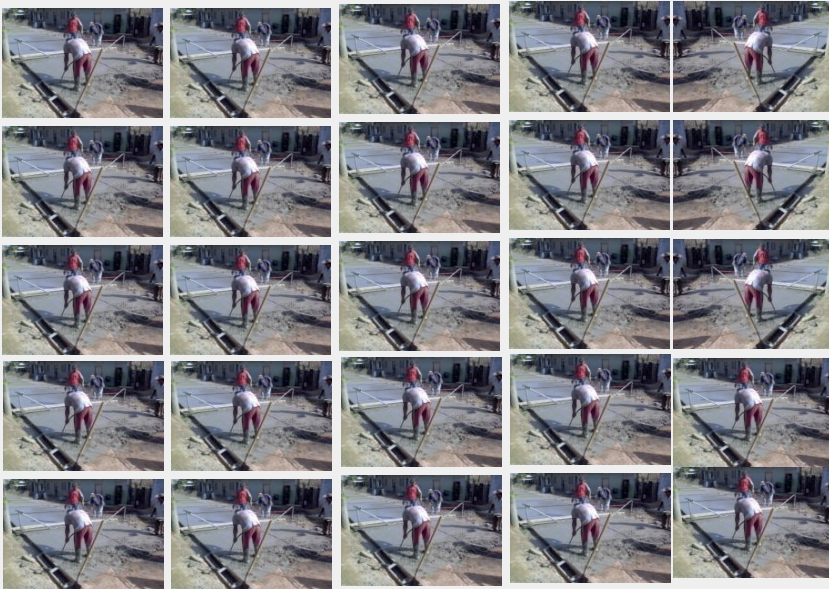
2.1 ¿Cuándo se justifica la propuesta de un PIP con Enfoque Territorial?

2.2 ¿Qué pasos hay que seguir para proponer un PIP con Enfoque Territorial?

2.3 ¿Cuál será la estructura del estudio de preinversión de un PIP con enfoque territorial?

El empaquetamiento es eficiente en el ámbito de intervención del Fonie.

Administración directa y Contrata:



- **Obras pequeñas**
- **Muchos contratos**
- **Deficiente formulación.**
- **Mala calidad de estudios.**
- **¿Operación y mantenimiento?**

Empaquetamiento:

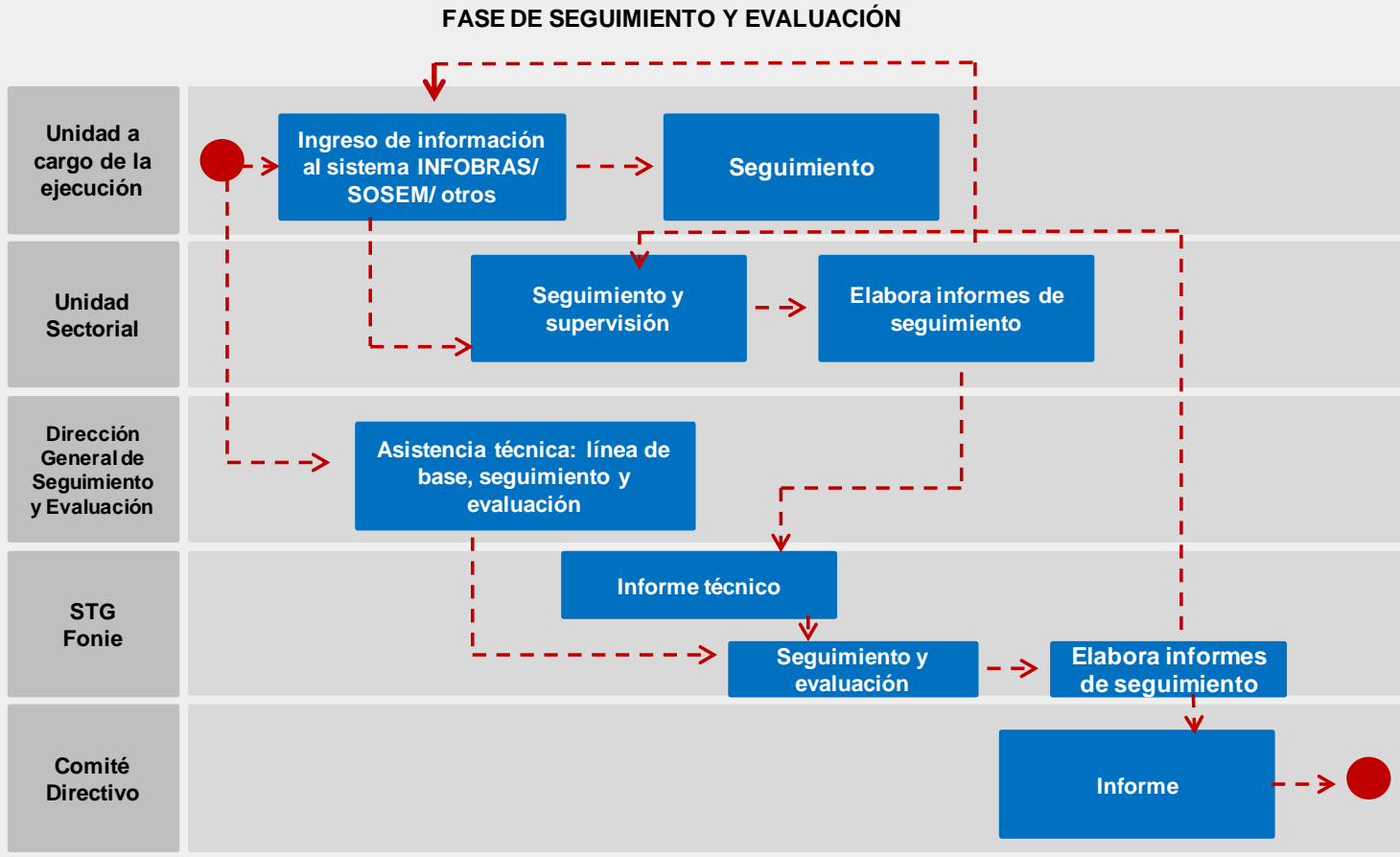


- **Economías de escala.**
- **Un solo contrato.**
- **Cierre de brechas en todo el territorio.**
- **Articulación territorial de inversiones.**
- **APP: operación y mantenimiento.**

Medida 4: rendición de cuentas

Midis:

- 1. Elaborar un plan de implementación del sistema de seguimiento y evaluación .**
- 2. Tercerizar a un proveedor de servicios la evaluación sobre los resultados e impactos.**



Fuente: Midis

Implementación Legal

Instrumentos legales para implementar las medidas propuestas

Medida	Instrumentos Legales	Detalles
El Midis suscriba un convenio con ProInversión para que este se encargue de definir los criterios de priorización y programación de intervenciones.	Convenio interinstitucional entre el Midis y ProInversión.	- Al diseñar estos criterios, ProInversión se deberá ajustar a los lineamientos de priorización especificados en el 3.1.3. del Manual de Operaciones del Fonie. - La celebración de los Convenios deberá efectuarse entre los funcionarios que ejercen la representación legal de ambos entes involucrados.
ProInversión, por encargo del Midis, se ocupe de identificar los 'combos' que faltan implementar. Con este insumo, el Midis podrá publicar el mapa de combos en su página web.	Convenio interinstitucional entre el Midis y ProInversión	
A pedido del Midis, ProInversión contribuya con i) la formulación de los estudios de preinversión de combos priorizados y ii) la subasta de combos de gran escala para el sector privado a través de APP.	El marco legal actual es suficiente.	Se recomienda que el Midis apruebe mediante una Resolución Ministerial una directiva que estipule reglas mínimas para la evaluación sectorial de los requerimientos de financiamiento.
El comité directivo del Fonie cumpla con el mandato de implementar un sistema de seguimiento y evaluación, y que tercerice la evaluación de resultados e impactos del Fonie.	Incluir en el Plan Anual de Contrataciones del Midis una descripción de la futura contratación del servicio externo de consultoría	- Para la contratación de los servicios será de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 1017 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. - El Midis podría emitir una Resolución Ministerial declarando la importancia del cumplimiento de esta obligación de cara a las metas del Fonie. Esta Resolución podrá ser complementada por un Acuerdo del Consejo Directivo del Fonie.

Fuente: MIRANDA & AMADO ABOGADOS



APOYO
CONSULTORIA

Propuestas de Política

Marzo 2014

**Cuatro medidas para proveer
'combos' de infraestructura básica
a la población más excluida**