



**APOYO  
CONSULTORIA**

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

**Propuesta de  
Política N. °3**

**Marzo  
2014**

Los documentos **Propuestas de Política** de APOYO Consultoría abordan problemas relevantes para el entorno de negocios y el desarrollo del país, y proponen acciones concretas para su solución. Estos incluyen las medidas prioritarias, la secuencia de pasos para su implementación, los responsables de llevarlas a cabo y la normativa necesaria. Para su elaboración, APOYO Consultoría revisa las experiencias relevantes de otros países, y recoge la opinión de expertos, funcionarios públicos y representantes del sector privado.

### **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.

**15%**

El Gobierno ha identificado cerca de 5 millones de personas (15% de la población total del país) que viven en zonas donde la tasa de pobreza es de 77% y la pobreza extrema de 30%, cifras muy por encima de los promedios del resto del país (16% y 2% respectivamente).

Midis (A. 2013)

**20%**

Los ingresos de los hogares rurales crecen más cuando estos hogares tienen acceso a un paquete integral de servicios, que cuando reciben uno por uno los servicios. Así, el impacto sobre ingresos de tener agua, electricidad y teléfono a la vez es 20%, muy superior a la suma de los impactos individuales que no supera el 5%.

Escobal y Torero (2004)

**0**

En el 2013 se aprobaron dos transferencias de recursos por S/.182 millones con cargo a los recursos del Fonie para el financiamiento de combos de infraestructura básica (saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y caminos) en las zonas más excluida del país. Sin embargo, no se está financiando la implementación de ningún combo que logre completar los cuatro servicios.

APOYO Consultoría (2014)

## RESUMEN EJECUTIVO

**Si bien el Perú ha logrado reducir de manera significativa los niveles de pobreza en los últimos años, hay zonas donde aún es predominante. En este contexto es muy importante tomar conciencia de que actualmente existe una oportunidad única, y sin precedentes, para revertir esta situación:** hay voluntad política; hay recursos financieros; se ha identificado a las familias en situación de exclusión, lo que facilita la focalización. A partir de la evidencia, se conoce una solución efectiva: proporcionar un paquete o 'combo' de infraestructura básica, y es posible usar mecanismos eficientes, como obras por impuestos y asociaciones público-privadas (APP), para proveer combos de infraestructura.

**En este marco, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) a finales del 2012 creó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie),** una herramienta nueva creada para aumentar el acceso conjunto a cuatro servicios básicos (saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y caminos) con intervenciones simultáneas (en combo) y en zonas priorizadas (570 distritos pobres que concentran a 4,9 millones de personas).

**El Fonie, que es una real innovación en gestión pública, resulta la mejor manera de aprovechar las condiciones descritas.** Esto por tres razones: i) el objetivo para el cual fue creado está alineado con la solución efectiva (proveer de combos de infraestructura), ii) la gestión del fondo está centralizada en un ente responsable – el Midis, a través de un comité directivo y una secretaría técnica de gestión (STG) –; y iii) el ciclo operativo del Fonie contempla los procedimientos necesarios para cumplir con el objetivo del fondo.

**A pesar de que en su propuesta y normativa el Fonie es una herramienta potente, en la realidad los resultados no han sido los esperados:**

- i. **No hay combos.** En el 2013 se aprobaron dos transferencias de recursos por S/.182 millones, pero con estos recursos no se financia ningún combo completo (con los cuatro servicios). En contraste, el 50% de distritos beneficiados recibirá financiamiento para un solo servicio (47% para dos y solo el 3% para tres).
- ii. **Se están financiando intervenciones pequeñas que no contribuyen a aumentar significativamente la cobertura de los servicios priorizados.** El 97% de las intervenciones aprobadas en el 2013 tiene un monto de inversión menor a un millón de soles.

Esto ha ocurrido por dos razones:

**En primer lugar, el Midis no ha logrado articular el difícil proceso de coordinación que exige el Fonie, que involucra a cuatro ministerios y a tres niveles de gobierno, para llegar a los más pobres con un combo de servicios en el menor tiempo posible.** En su lugar, el Midis siguió el 'camino tradicional' de programar intervenciones aisladas (cada servicio por separado). La causa principal: aún está pendiente completar el marco legal que defina bien el rol rector del Midis, que le permita alinear a ministerios y gobiernos subnacionales en torno a un mismo objetivo.

**En segundo lugar, en lo que va de la implementación del Fonie, se ha recurrido únicamente a la obra pública, generalmente engorrosa y atomizada, para la ejecución de las intervenciones del Fonie.** Esto a pesar de que el marco legal del Fonie permite usar otras modalidades de ejecución, como obras por impuestos y asociaciones público-privadas (APP), que facilitan proveer de infraestructura de manera masiva, rápida y eficiente.

**Es necesario cambiar la estrategia de operación del Fonie en dos aspectos claves.** Primero, lograr pasar de las intervenciones aisladas a la programación de las intervenciones en combo. Segundo, debemos pasar de la dependencia exclusiva de la obra pública a utilizar todas las modalidades de ejecución disponibles, incluidas las APP y los esquemas de obras por impuestos.

**Para esto la propuesta consiste en que el Midis involucre a ProInversión en etapas claves de la operación del Fonie.** ProInversión tiene las competencias técnicas para asistir en la identificación, priorización, programación y ejecución de combos. En esta línea, en APOYO Consultoría proponemos cuatro medidas concretas y de fácil implementación:

**Para garantizar la programación de las intervenciones en combo se propone que:**

1. El Midis suscriba un convenio con ProInversión para que este se encargue de definir los criterios de priorización y programación de intervenciones, orientados a garantizar intervenciones en combo. La definición de los criterios de priorización de inversiones está pendiente y es clave para asegurar el máximo impacto social por cada sol invertido.
2. ProInversión, por encargo del Midis, se ocupe de identificar los 'combos' que faltan implementar, a partir de un análisis de los requerimientos de infraestructura por distrito. Con este insumo, el Midis podrá publicar el mapa de combos en su página web. Esto con el objetivo de facilitar el 'empaquetamiento' de intervenciones y para que el sector público y privado puedan orientar sus recursos adecuadamente.

**Para aprovechar modalidades eficientes de ejecución se propone que:**

3. 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. La subasta permitirá que la infraestructura sea suministrada, en un solo contrato, por la empresa que ofrezca el menor costo para un determinado nivel de calidad. Además quedará claro qué intervenciones se podrán hacer con intervención privada y cuáles solo con obra pública.

**Para supervisar que los recursos del Fonie se destinen a financiar combos y asegurar que los servicios lleguen bien a la población se recomienda que:**

4. 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 para facilitar el rendimiento de cuentas.

Se estima que la aplicación de estas medidas permitirá que, antes del término de este gobierno, se inicie la ejecución de las obras para la provisión de 'combos' de servicios básicos, lo que aumentará significativamente el acceso de la población Fonie (cerca de cinco millones de personas) al conjunto de servicios básicos priorizados.

Finalmente, es importante que las medidas mencionadas sean complementadas con otras que fortalezcan el rol rector del Midis, para establecer las reglas de juego y exigir el cumplimiento obligatorio de políticas entre las diferentes unidades de gobierno.

## CUATRO MEDIDAS PARA PROVEER 'COMBOS' DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA A LA POBLACIÓN MÁS EXCLUIDA

### EL PROBLEMA

Si bien el Perú ha logrado reducir de manera significativa los niveles de pobreza en los últimos años<sup>1</sup>, hay zonas donde aún es predominante. De hecho, el Gobierno ha identificado cerca de 5 millones de personas (15% de la población total del país) que viven en zonas donde la tasa de pobreza es de 77% y la pobreza extrema de 30%, cifras muy por encima de los promedios del resto del país (16% y 2% respectivamente). Además, el 66% de estas familias solo tiene acceso a máximo uno de cuatro servicios básicos en el hogar (luz eléctrica, agua potable, desagüe, telefonía)<sup>2</sup>.

En este contexto, es muy importante tomar conciencia de que actualmente existe una oportunidad única, y sin precedentes, para ampliar las posibilidades de desarrollo económico de las familias más excluidas del país. En particular, encontramos cinco condiciones que no podemos desaprovechar:

- 1. Se conoce una solución efectiva: proveer 'combos' de infraestructura básica.**
  - Es ampliamente reconocido que la inversión en infraestructura permite reducir los niveles de pobreza<sup>3</sup>.
  - Se ha demostrado que 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. Así, el impacto sobre ingresos de tener agua, electricidad y teléfono a la vez es 20%, muy superior a la suma de los impactos individuales que no superan el 5%<sup>4</sup>.
  - Además, proporcionar 'combos' de infraestructura básica trae efectos positivos en aspectos claves para las zonas más vulnerables, como por ejemplo, en la reducción de la desnutrición crónica.
- 2. Hay voluntad política.** El actual Gobierno ha puesto énfasis en promover la igualdad de oportunidades. Esto se materializó con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en octubre de 2011, con el objetivo de centralizar los esfuerzos y liderar la articulación de políticas sociales.

En este marco, a finales del 2012 el Midis creó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie)<sup>5</sup>; una herramienta nueva creada para aumentar el acceso conjunto a cuatro servicios básicos (saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y caminos)<sup>6</sup> en zonas pobres. Así, a la luz de la evidencia, el Fonie se diseñó como una herramienta para articular las intervenciones y proveer servicios básicos en 'combo'.

<sup>1</sup> INEI (2013). Entre el 2004 y el 2012 la pobreza se redujo 32,7 pts. porcentuales (de 58,5% a 25,8%).

<sup>2</sup> Midis (A.2013:30).

<sup>3</sup> De acuerdo con Vásquez (2008), un incremento en el stock de capital físico de 1% está asociado a una reducción de 0,35% en el índice de la pobreza.

<sup>4</sup> Escobal y Torero (2004).

<sup>5</sup> Creado mediante el artículo 23 de la Ley N° 29951.

<sup>6</sup> Los recursos del Fonie se destinarán al financiamiento de los gastos relativos al ciclo de proyectos de inversión (Ley N° 29951); a la reformulación de estudios de proyectos de inversión que no se encuentren en ejecución; y a las intervenciones en agua y saneamiento, electrificación y telecomunicaciones que permitan el acceso de los centros educativos y de salud a estos servicios (Ley N° 30114).

3. **Hay recursos financieros.** A diferencia de otros periodos, el presupuesto destinado al sector social es significativo y creciente<sup>7</sup>. Con respecto al Fonie, a la fecha se ha destinado S/. 1 000 millones<sup>8</sup>.
4. **Se ha identificado y categorizado a las familias en situación de exclusión, lo que facilita la priorización y focalización de intervenciones.** El Midis ha identificado a la población más excluida del país (Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social o Población PEPI), la cual cumple con al menos tres de las siguientes características: ruralidad, etnicidad, bajo nivel educativo y condición de pobreza. La identificación de esta población ha contribuido a definir el ámbito de intervención del Fonie, que considera gran parte de la población PEPI y otras zonas vulnerables como la zona del VRAEM<sup>9</sup>.

En suma, son 570 distritos los que pueden acceder al financiamiento del Fonie, los cuales concentran a 4,9 millones de personas. Cabe mencionar que no se trata de grupos aislados, sino que, en muchos casos, existe una concentración geográfica importante. Así, los departamentos que presentan un mayor porcentaje de población Fonie respecto a su población total son Huánuco (94%), Huancavelica (82%), Madre de Dios (77%), Ucayali (74%), Apurímac (70%), Puno (67%) y Ayacucho (60%).

5. **Es posible el uso de mecanismos eficientes - como obras por impuestos y asociaciones público- privadas (APP) - para proveer 'combos' de infraestructura de gran escala.** La normativa que rige el Fonie establece que los recursos del fondo pueden ser ejecutados por entidades públicas o entidades del sector privado a través de asociaciones público privadas (APP)<sup>10</sup> u obras por impuestos<sup>11</sup>.

Es importante mencionar que durante el periodo 2014-2018 varias empresas llevarán a cabo importantes proyectos de inversión en el ámbito de intervención del Fonie. Destaca la carretera Longitudinal de la Sierra, que atravesará varios departamentos con alto porcentaje de población Fonie<sup>12</sup>. Esto implica una gran oportunidad para que estas empresas implementen 'combos' de infraestructura básica en sus zonas de influencia. (En el Anexo I véase el mapa: Principales Proyectos de Inversión en el Ámbito de Intervención del Fonie).

**El Fonie, que es una real innovación en gestión pública, resulta la mejor manera de aprovechar las condiciones descritas.** Esto por tres razones: i) **el objetivo** para el cual fue creado está alineado con la solución efectiva (proveer 'combos' de infraestructura); ii) **la gestión** del fondo está centralizada en un ente responsable - el Midis a través de un comité directivo y una secretaría técnica de gestión (STG)<sup>13</sup> - que tiene la misión de dirigir y articular los esfuerzos de los actores involucrados; y iii) **el ciclo operativo** del Fonie contempla los procedimientos necesarios para cumplir con el objetivo del fondo. Estos procedimientos se plasmaron en el Manual de Operaciones del Fonie (MOP)<sup>14</sup>, y se pueden agrupar en seis fases:

<sup>7</sup> El presupuesto destinado al Midis para el año 2014 asciende a S/. 3 499 millones. Este monto representa un incremento de S/. 615 millones en comparación al año 2013.

<sup>8</sup> S/. 600 millones con cargo a los saldos de los recursos del Tesoro Público a diciembre del 2012; y S/.400 millones con cargo a los saldos de los recursos del Tesoro Público a diciembre del 2013.

<sup>9</sup> Artículo 12 del Reglamento del FONIE (D.S. 004-2013-MIDIS).

<sup>10</sup> Artículo 17 del Reglamento del FONIE.

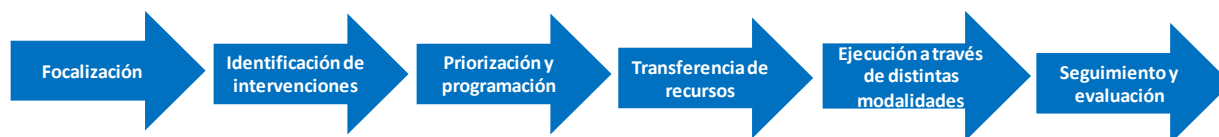
<sup>11</sup> Ley N°30056.

<sup>12</sup> Como por ejemplo Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Puno.

<sup>13</sup> La STG 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.

<sup>14</sup> Aprobado por Resolución Ministerial No. 087-2013-MIDIS.





1. **Focalización.** El ámbito de intervención del Fonie considera 570 distritos, listados en el Reglamento.
2. **Identificación de intervenciones.** La STG debe identificar los ‘combos’ que hace falta implementar. Para esto, debe realizar un proceso activo de diagnóstico e identificación de intervenciones a partir del análisis de los requerimientos de infraestructura básica en cada uno de los distritos Fonie (realizar el mapeo de ‘combos’).
3. **Priorización y programación.** La STG debe elaborar un stock de proyectos a partir de la información generada en la fase anterior y de la evaluación de las solicitudes de financiamiento de los Ministerios<sup>15</sup> y de ProInversión. Con esta información debe elaborar el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones (PMEI), que además de desarrollar los criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones, tiene el objetivo de organizar intervenciones en forma simultánea (en ‘combo’)<sup>16</sup>.
4. **Transferencia de recursos.** Una vez seleccionadas las intervenciones que deben llevarse a cabo, la STG gestionará ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la emisión del decreto supremo que autorice la transferencia de los recursos del Fonie a las entidades respectivas.
5. **Ejecución a través de distintas modalidades.** Esta puede llevarse a cabo por entidades públicas (en sus tres niveles de gobierno) o entidades del sector privado, mediante cualquiera de las modalidades permitidas por Ley.
6. **Seguimiento y evaluación.** La STG es el órgano encargado del seguimiento y evaluación de las transferencias que se realicen con cargo a los recursos del Fonie. Para medir el avance y el logro de objetivos el reglamento establece que la STG debe presentar informes trimestrales de seguimiento físico y financiero al comité directivo del Fonie.

**A pesar de que en su propuesta y normativa el Fonie es una herramienta potente, en la realidad los resultados no han sido los esperados<sup>17</sup>:**

- **No hay ‘combos’.** En el 2013 se aprobaron dos transferencias de recursos por S/.182 millones, pero con estos recursos no se financia algún ‘combo’ completo (con los cuatro servicios). En contraste, el 50% de distritos beneficiados recibirá financiamiento para un solo servicio (47% para dos y solo el 3% para tres). *En el Anexo I véase el gráfico: Número de servicios implementados por distrito.*
- **Se están financiando intervenciones pequeñas que no contribuyen a aumentar significativamente la cobertura de los servicios priorizados.** El 97% de las intervenciones aprobadas en el 2013 tiene un monto de inversión menor a un millón de soles. Este monto resulta muy pequeño al compararlo, por ejemplo, con el monto promedio de los proyectos ejecutados a través de obras por impuestos (S/. 11,9 millones en promedio). Además, el 74% de los recursos transferidos para el sector transporte se ha destinado a financiar el mantenimiento rutinario de caminos vecinales (no a la generación de nueva infraestructura). *En el Anexo I véanse los gráficos “Monto de inversión de proyectos Fonie” y “Monto total transferido por sector”.*

<sup>15</sup> Los Ministerios se constituyen en ventanilla única para recibir las solicitudes de financiamiento de parte de los GR/GL, las cuales deben pasar por una revisión técnica.

<sup>16</sup> Artículo 16 del Reglamento del FONIE.

<sup>17</sup> En el 2013 se aprobaron dos transferencias con cargo a los recursos del Fonie. La primera (D.S. N° 118-2013-EF, 7 de Junio) se aprobó por S/. 61 millones, y la segunda (D.S. 292-2013-EF, 26 de noviembre) por S/. 121 millones. En febrero del 2014 se aprobó la tercera transferencia (D.S. 033-2014-EF) por S/. 124 millones. En este documento se analiza el desempeño del Fonie en el 2013, por lo tanto, solo se consideran las dos primeras transferencias.

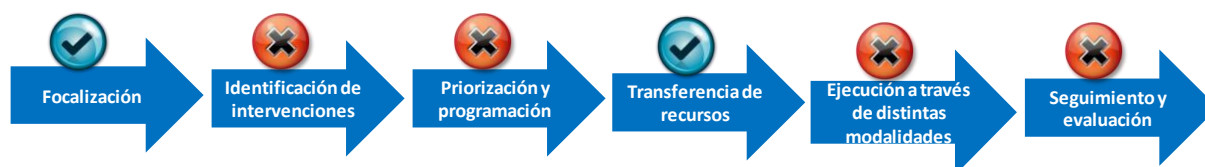
Esto ha ocurrido por dos razones:

En primer lugar, el Midis no ha logrado articular el difícil proceso de coordinación que exige el Fonie, que involucra a cuatro ministerios y a tres niveles de gobierno, en torno a un mismo objetivo: llegar a los más pobres con un ‘combo’ de servicios en el menor tiempo posible<sup>18</sup>. En su lugar, el Midis siguió el ‘camino tradicional’ de programar intervenciones aisladas (cada servicio por separado). Esto a pesar de que el diagnóstico independiente y desarticulado dificulta el aprovechamiento de complementariedades económicas y sinergias técnicas entre inversiones.

La causa principal: aún está pendiente completar el marco legal que defina bien el rol rector del Midis, que le permita alinear a ministerios y gobiernos subnacionales en torno a un mismo objetivo. El Midis, como rector del sistema funcional<sup>19</sup> de desarrollo e inclusión social (Sinadis), necesita establecer mecanismos de incentivos y sanciones que alineen los intereses de los ministerios y gobiernos subnacionales hacia el objetivo del Fonie. Sin embargo, estos mecanismos no se han desarrollado porque aún está pendiente la reglamentación del Sinadis, que es clave para que el Midis pueda establecer las reglas del juego.

En segundo lugar, en lo que va de la implementación del Fonie, se ha recurrido únicamente a la obra pública, generalmente engorrosa y atomizada, para la ejecución de las intervenciones del Fonie. Esto a pesar de que el marco legal del Fonie permite usar otras modalidades de ejecución, como obras por impuestos y APP, que facilitan proveer de infraestructura de manera masiva, rápida y eficiente.

En el ciclo operativo del Fonie es posible identificar que la estrategia de operación utilizada se aleja de la propuesta original:



1. En la fase de identificación de intervenciones no se ha elaborado el mapeo de los ‘combos’ que deben implementarse.
2. Los criterios de priorización de las intervenciones no están orientados a garantizar las inversiones en ‘combo’. En el primer reporte de seguimiento del Fonie se menciona como criterios de priorización la situación de exclusión y las brechas de infraestructura<sup>20</sup>. Sin embargo, dado que aún no se ha elaborado el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones, no están claros los criterios de priorización.
3. El proceso de programación de las intervenciones está incompleto. Este se basa – únicamente – en la evaluación de solicitudes de financiamiento. En la práctica, y a la luz de las transferencias ya realizadas, las intervenciones se priorizan a partir de las

<sup>18</sup> Con respecto a los antecedentes del Fonie vinculados a lograr una mayor articulación destaca la creación de la Comisión Multisectorial Temporal para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión, que elaboró el Plan para el Desarrollo de Hogares en Proceso de Inclusión y también el Programa Piloto de Articulación Territorial denominado “P20”.

<sup>19</sup> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158), define a los sistemas como conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno (Artículo 43°).

<sup>20</sup> Midis (C.2013). El primer reporte de seguimiento indica que los distritos focalizados se categorizan en cuatro cuadrantes según dos criterios de priorización: i) exclusión (si el distrito tuviera más del 75% de población PEPI) y ii) brechas de infraestructura (si el promedio distrital de las brechas de acceso de todos los servicios son mayores a 60%).

solicitudes que presentan los ministerios, y no se complementa con la identificación del conjunto de intervenciones que deberían llevarse a cabo (la elaboración del mapeo de 'combos' está pendiente).

4. **Trasferencia de recursos.** Si bien se ha simplificado el proceso recientemente, este era muy engorroso, lo que ha generado retrasos e ineficiencias en el primer año de funcionamiento del Fonie (2013)<sup>21</sup>.
5. **En la ejecución, no se aprovechan las diferentes modalidades permitidas por Ley.** Las intervenciones aprobadas en el 2013 para recibir financiamiento del Fonie se ejecutarán a través de obra pública, mediante modalidades como Contrata o Administración Directa, las cuales presentan varias ineficiencias: altos costos administrativos por el elevado número de contratos requeridos, no aseguran el financiamiento para la operación y el mantenimiento de la obra, baja calidad de los estudios, etc. Además, la evidencia sugiere que para el caso de la obra pública, el ritmo de ejecución es lento<sup>22</sup>.
6. **No se ha implementado el sistema de seguimiento y evaluación del Fonie**<sup>23</sup>. Esto por dos razones: i) la información a la que recurre la STG para realizar el seguimiento de los recursos transferidos está incompleta o desfasada, en gran parte porque los gobiernos subnacionales muchas veces no cuentan con la capacidad técnica o con la infraestructura tecnológica necesaria (como servicio de internet)<sup>24</sup>; y ii) el equipo del Fonie responsable del seguimiento y evaluación es reducido, lo que dificulta el cumplimiento oportuno de esta función (solo se ha publicado un reporte de seguimiento)<sup>25</sup>.

**Es necesario cambiar la estrategia de operación del Fonie en dos aspectos claves.** Primero, lograr pasar de las intervenciones aisladas a la programación de las intervenciones en 'combo'. Segundo, debemos pasar de la dependencia exclusiva de la obra pública a utilizar todas las modalidades de ejecución disponibles, incluidas las APP y los esquemas de obras por impuestos.

**Para esto, en APOYO Consultoría proponemos que el Midis involucre a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) en etapas claves de la operación del Fonie.** ProInversión tiene las competencias técnicas para asistir en la identificación, priorización, programación y ejecución de 'combos'. En esta línea, proponemos cuatro medidas concretas y de fácil implementación.

## LA PROPUESTA

**Para garantizar la programación de las intervenciones en 'combos' se propone que:**

- 1 El Midis suscriba un convenio con ProInversión para que este se encargue de definir los criterios de priorización y programación de intervenciones, orientados a garantizar intervenciones en combo.**

<sup>21</sup> La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2014 (Ley N° 30114) dispuso que las transferencias a los gobiernos subnacionales puedan aprobarse en un solo decreto supremo.

<sup>22</sup> AC Pública (2013:44). La ejecución real de los recursos se inicia meses después de la asignación final de estos ya que una vez que los recursos son transferidos deben ser incorporados y programados en los presupuestos de los gobiernos subnacionales, para luego iniciar los procesos de adquisición y contratación.

<sup>23</sup> La STG recurre a la información que recopilan las Unidades Sectoriales, y a otras fuentes como el Registro de Información sobre Obras Públicas - INFOBRAS, el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo – SOSEM, entre otras.

<sup>24</sup> La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 dispone que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno están obligadas a registrar en INFOBRAS información sobre la ejecución de obras públicas.

<sup>25</sup> El primer reporte de seguimiento se publicó en agosto del 2013, y hace referencia a los datos de la primera transferencia.

Es fundamental contar y aprovechar mecanismos existentes que permiten ordenar la lista de intervenciones que recibirán financiamiento con cargo a los recursos Fonie. Estos mecanismos deben estar orientados a garantizar que se cumplan los objetivos del fondo y que los recursos transferidos se gasten de manera eficiente. Para esto, se deben establecer criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones en torno a cuatro aspectos:

1. **Niveles de pobreza extrema y acceso a servicios básicos.** Se priorizarán las intervenciones que beneficien a la mayor cantidad de personas en situación de pobreza extrema, y con la menor cobertura de servicios básicos.
2. **Intervenciones en 'combo'.** Se priorizarán las intervenciones que garanticen la implementación conjunta de más de un servicio en varios distritos. Este criterio busca promover el aprovechamiento de complementariedades económicas y sinergias técnicas entre inversiones para maximizar el impacto de la inversión pública en estas zonas<sup>26</sup>.
3. **Sostenibilidad.** Se priorizarán las intervenciones que se lleven a cabo a través modalidades de ejecución que aseguren recursos para la operación y el mantenimiento del servicio.
4. **Economías de escala.** Se dará un mayor peso a aquellas intervenciones cuya escala minimice el número de contratos para la ejecución.

La definición de los criterios de identificación, priorización y programación de las intervenciones es una competencia que legalmente se encuentra bajo la dirección de la STG y que, según las normas que organizan el funcionamiento del fondo, esta debe ejecutar en el marco del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones. Sin embargo, la definición de estos criterios puede involucrar aspectos técnicos bastante complejos, para los cuales se requiere de personal especializado y con experiencia en tareas similares.

En este contexto, y dado ProInversión es un organismo público con amplias capacidades técnicas en esta materia, dicho órgano puede brindar asistencia técnica en la definición de los criterios de identificación, priorización y programación de las intervenciones. Ello, en el marco de la colaboración interinstitucional que la ley reconoce como mecanismo válido de relaciones entre instituciones gubernamentales<sup>27</sup>.

De este modo, y considerando que ProInversión puede actuar bajo la modalidad de encargo de gestión<sup>28</sup>, la propuesta de política consiste en que el Midis le encargue a ProInversión la definición de los criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones, y la construcción de un ranking a partir de los criterios previamente definidos. Una vez que ProInversión tenga los criterios definidos y los ponga a disposición de la STG del Midis, este órgano contará con el insumo técnico que le permitirá elaborar el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones, instrumento de gestión que guiará las intervenciones del Fonie.

La participación de ProInversión en este aspecto se justifica por la necesidad de acelerar la definición de los criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones. Esto tendrá dos efectos principales:

- Garantizar que se otorguen recursos para financiar intervenciones que cumplan con los objetivos del Fonie y que aseguren el mayor impacto social a la población.
- Servir de guía al sector público y al sector privado acerca de hacia adonde orientar sus recursos de manera prioritaria.

<sup>26</sup> Cabe mencionar que para facilitar el empaquetamiento de los proyectos financiados por el Fonie, la Dirección General de Política de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas elaboró lineamientos básicos para la formulación de proyectos de inversión pública con enfoque territorial (Aprobado por Resolución Directoral N° 003-2013/63.01).

<sup>27</sup> Artículo 77 de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobada por Ley No. 27444.

<sup>28</sup> Artículo 71 de la Ley del Procedimiento Administrativo General y artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de ProInversión.

El instrumento legal a través del cual se materializará este encargo de gestión de la STG del Midis hacia ProInversión será un Convenio. La celebración del Convenio deberá efectuarse entre los máximos representantes de cada uno de los entes involucrados. Es decir, del lado del Midis intervendrá el ministro o el funcionario a quien éste haya delegado la competencia de suscribir estos instrumentos, mientras que del lado de ProInversión, deberá participar el Presidente del Consejo Directivo.

**2 ProInversión, por encargo del Midis, se ocupe de identificar los ‘combos’ que faltan implementar, a partir de un análisis de los requerimientos de infraestructura por distrito. Con este insumo, el Midis podrá publicar el mapa de combos en su página web.**

Como ya se mencionó, la STG del Fonie debe realizar un proceso activo de diagnóstico e identificación de intervenciones. Para cumplir con esta función, y dado que ProInversión puede actuar bajo la modalidad de encargo de gestión, la propuesta de política consiste en que el Midis le encargue a ProInversión la elaboración del mapeo y organización de los ‘combos’.

Para esto, ProInversión deberá considerar los siguientes pasos:

1. Categorizar a cada distrito o centro poblado según su nivel de acceso a los cuatro servicios seleccionados por el Fonie (cuantificar las brechas existentes). Para esto, podrá solicitar a la STG la información ya trabajada.
2. Identificar los proyectos que se encuentren registrados en el Banco de Proyectos del SNIP (proyectos en marcha) y que correspondan al ámbito de intervención del Fonie.
3. Para evitar proyectos duplicados, se deberá complementar la información de las brechas existentes con la información de los proyectos en marcha. A partir de esto, será posible identificar los proyectos o intervenciones que hace falta implementar para alcanzar las metas de cobertura del Fonie.
4. Una vez que se cuente con la información de todas las intervenciones que deberían llevarse a cabo en cada distrito Fonie, ProInversión deberá organizar grupos de intervenciones en forma simultánea y sinérgica, y con la escala adecuada según los espacios territoriales focalizados. Es decir, armar los ‘combos’ de infraestructura que deben implementarse.
5. Finalmente se deberá elaborar el mapa de ‘combos’ identificados por departamento, y su respectiva descripción. Con este insumo, se propone que la STG publique en una plataforma web el mapa de ‘combos’ identificados.

Cabe mencionar que ya existe una plataforma web para los programas sociales del Midis (Observatorio Distrital de Programas Sociales del Midis)<sup>29</sup>, solo estaría pendiente incluir al Fonie. El mapa de ‘combos’ se deberá actualizar periódicamente, según el avance en la implementación de los ‘combos’ identificados. Así, el stock inicial de ‘combos’ se podrá categorizar según su estado: disponible, en marcha o implementado.

La participación de ProInversión en este proceso se justifica porque tiene las facultades técnicas para cumplir con este encargo de manera rápida y eficiente. El año pasado, el MEF creó un Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública adscrito a ProInversión<sup>30</sup> que, entre las facultades que le han sido asignadas destaca que puede aprobar la contratación de personas naturales o jurídicas para llevar a cabo sus funciones<sup>31</sup>. Esto le permite formar un equipo técnico especializado que se encargue de realizar el mapeo de ‘combos’.

La implementación de esta medida permitirá:

<sup>29</sup> Véase el portal de INFOMIDIS: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/infomidis>.

<sup>30</sup> Se rige por la Ley N° 29951 y sus normas complementarias.

<sup>31</sup> Artículo 20 del ROF de PROINVERSIÓN.

- Acelerar la identificación de ‘combos’ que resulta fundamental para asegurar que las intervenciones se lleven a cabo de forma simultánea, aprovechando las complementariedades y sinergias entre inversiones.
- Generar información que el sector público y privado puedan utilizar para asignar recursos eficientemente.

La implementación de esta medida requiere la firma de un Convenio entre el Midis y ProInversión. Para ello, se aplicará el marco legal y el procedimiento de formalización de convenios descrito en la medida 1.

**Para aprovechar modalidades eficientes de ejecución se propone que:**

### **3 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.**

A partir de los criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones aprobados, y en el marco del mapa de ‘combos’ identificados por departamento (medidas 1 y 2), la propuesta consiste en que ProInversión asuma un rol activo para efectos de canalizar los recursos del Fonie y, en ese sentido, participe en la realización de estudios de preinversión de combos priorizados<sup>32</sup>.

Estos estudios tienen el objetivo de determinar la pertinencia, rentabilidad social y sostenibilidad de un proyecto de inversión pública (PIP) en particular, criterios que sustentan la declaración de viabilidad del proyecto. Así, la declaración de viabilidad reconoce la conveniencia de llevar a cabo el proyecto y por esta razón constituye un requisito obligatorio para pasar de la fase de preinversión a la fase de inversión<sup>33</sup>.

En la fase de inversión, ProInversión también juega un rol importante. Para facilitar la implementación de ‘combos’ se propone que ProInversión seleccione aquellos proyectos multisectoriales ya existentes o ‘empaquete’ aquellos unisectoriales que tengan un alto grado de complementariedad técnica y geográfica y, por tanto, pueden formularse como ‘combo’<sup>34</sup>. Luego, ProInversión deberá conducir el proceso de promoción de la inversión privada<sup>35</sup> al subastar estos paquetes (los cuatro servicios y varios distritos) al sector privado a través de APP.

Adicionalmente, gracias a la información que estará disponible (mapa de ‘combos’ identificados por departamento), las empresas podrán proponer iniciativas privadas cofinancias u obras por impuestos.

La participación de ProInversión en este aspecto se justifica por tres razones:

- Tiene las facultades para cumplir con este encargo de manera rápida y eficiente.** Como ya se mencionó, el Comité Especial de Proyectos de Inversión

<sup>32</sup> Para facilitar el proceso, se han aprobado Contenidos Mínimos Específicos para electrificación rural, telecomunicaciones en el ámbito rural, saneamiento rural y mejoramiento y rehabilitación de carreteras de la red vial vecinal.

<sup>33</sup> Directiva General del SNIP aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01.

<sup>34</sup> La intervención de ProInversión en la fase de inversión se puede gatillar de dos maneras: (i) ProInversión gestiona ante los sectores encargados de las intervenciones las propuestas de APP; y (ii) la STG, tras coordinación previa con el sector o sectores involucrados, le pide a ProInversión que conduzca la fase de inversión.

<sup>35</sup> Conforme al artículo 30.1 del Reglamento del Fonie, ProInversión tiene la calidad de Organismo Promotor de la Inversión Privada de todas las intervenciones que se den en calidad de Asociación Público Privada y que se promuevan con los recursos del fondo.

- Pública puede formar un equipo técnico que se encargue de la formulación de proyectos bajo las especificaciones del Fonie.
- ii. **Tiene los incentivos para cumplir con este encargo.** Dado que una de sus funciones principales es la promoción de la incorporación de inversión privada en servicios y obras públicas de infraestructura, tiene los incentivos para involucrar al sector privado en la provisión de ‘combos’ de infraestructura a través de APP y obras por impuestos.
  - iii. **Su desempeño como órgano ejecutor especializado en formular intervenciones y reformular proyectos de inversión pública es altamente reconocido.**

Esta medida permitirá:

- Mejorar la formulación de proyectos al encargarle a ProInversión la elaboración de los estudios de preinversión de proyectos priorizados. Esto permitirá atender el problema de la deficiente formulación por parte de los gobiernos regionales y locales, quienes no cuentan con las capacidades técnicas necesarias para formular proyectos de gran escala.
- Garantizar la intervención a través de ‘combos’, no de manera aislada.
- Captar recursos del sector privado para cofinanciar intervenciones en áreas rurales, lo que promueve la sostenibilidad del fondo (el estado podrá apalancar recursos y se podrá hacer más con el mismo monto de inversión pública).
- Al promover el uso de modalidades de ejecución que consideran la operación y mantenimiento, se garantiza la sostenibilidad de las inversiones y el impacto sobre el bienestar de la población será mayor (no solo se construirá nueva infraestructura, sino que se garantiza que el servicio llegue a la población).
- Introducir un elemento de “sinceramiento” del mercado. Al utilizar la modalidad de licitación pública o subasta, quedará claro qué intervenciones se podrán hacer con intervención privada y cuales sólo se podrán hacer con obra pública (en línea con el rol subsidiario del Estado).
- Promover la competencia entre postores, en beneficio de los usuarios. Las subastas se basan en el principio de valor por dinero, lo que implica que un servicio debe ser suministrado por la empresa que ofrezca mayor calidad a un determinado costo, o un menor costo para un determinado nivel de calidad. De esta manera, las subastas maximizan el bienestar de los usuarios del servicio y optimizan el uso de los recursos públicos

El marco legal actual ya permite a ProInversión ser destinatario de recursos del fondo, de manera que dicho organismo puede recibir financiamiento para su intervención en la fase de preinversión e inversión, sea que éstos tengan o no naturaleza multisectorial; es decir, se ofrezcan en ‘combos’ al sector privado<sup>36</sup>.

El dinamismo efectivo de estas funciones dependerá, en gran medida, de la flexibilidad de las unidades sectoriales, considerando que en todos los casos, las disposiciones actuales exigen que ProInversión obtenga la conformidad previa de los sectores involucrados para que se otorguen a su favor financiamientos para la fase de preinversión o inversión.

En ese sentido, una alternativa importante para minimizar los riesgos de negativas sectoriales carentes de sustento, es que el Midis, en ejercicio de sus facultades normativas y de coordinación con los sectores, emita alguna disposición (Resolución Ministerial) aprobando una directiva. Esta directiva, previamente coordinada con la STG, establecería ciertas reglas mínimas para la evaluación sectorial de los requerimientos de financiamientos

<sup>36</sup> Ciertamente, el propio Reglamento del Decreto Legislativo No. 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, reconoce implícitamente la existencia de los proyectos multisectoriales, en tanto establece ese tipo de inversiones como uno de los supuestos en que ProInversión asume el papel de Organismo Promotor de la Inversión Privada.

(entre ellos, los requerimientos planteados por ProInversión), con el objetivo de reducir la discrecionalidad y uniformizar estos procesos.

**Para supervisar que los recursos del Fonie se destinen a financiar ‘combos’ y asegurar que los servicios lleguen bien a la población se recomienda que:**

**4 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 para facilitar el rendimiento de cuentas.**

Si bien no se ha implementado el sistema de seguimiento y evaluación de las intervenciones, está es una función que debe cumplir la STG y cuyo producto principal debe ser la publicación de los reportes trimestrales de seguimiento físico y financiero. En ese sentido, es necesario que el Midis, a través de una resolución ministerial, establezca como prioritaria la implementación del sistema de seguimiento de los recursos transferidos y la publicación de los informes trimestrales que recopilan los resultados de este seguimiento.

Sin perjuicio de ello, y con el objeto de obtener un nivel de compromiso adicional de parte de los sectores involucrados en las intervenciones, dicha resolución ministerial podría complementarse con un acuerdo del Comité Directivo del Fonie. Esto porque dicho comité agrupa a funcionarios de alto nivel que pertenecen precisamente a los sectores del Ejecutivo en los cuales se ejecutarán las intervenciones y que, en esa posición, deberán de asumir el compromiso de proporcionar información sobre el estado de las intervenciones de manera fluida y permanente para viabilizar la elaboración de los informes de seguimiento.

En línea con esto, la STG deberá orientar sus esfuerzos a elaborar un plan de implementación del sistema de seguimiento y evaluación, el cual ya está bastante avanzado en el Manual de Operaciones del Fonie. Incluso se detallan los instrumentos de gestión que deben implementarse para poder realizar el monitoreo de los avances físicos y financieros.

Dado que la STG estará enfocada en implementar el sistema de seguimiento, y considerando las restricciones de personal antes descritas, se propone que se tercerice a un proveedor de servicios la evaluación sobre los resultados e impactos del Fonie. Es decir, que una entidad externa al Midis se encargue de dicha labor.

Resulta pertinente que la evaluación de los resultados esté a cargo de una entidad distinta a la entidad responsable de la gestión porque esto le brinda una mayor transparencia al proceso y facilita el rendimiento de cuentas. Además, resulta conveniente por las restricciones de personal antes descritas.

Esta medida permitirá:

- Identificar y proponer mejoras en los sistemas informáticos actuales, como por ejemplo, en el aplicativo informático INFOBRAS.
- Introducir la evaluación de resultados en el Fonie, lo que permitirá la corrección de posibles deficiencias para garantizar el logro de los objetivos del fondo.

La implementación de esta medida requiere la contratación de un proveedor de servicios de consultoría con cargo al presupuesto del Midis. Para ello será de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1017 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, así como en su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 184-2008-EF<sup>37</sup>.

Además, corresponderá que el Midis incluya en su Plan Anual de Contrataciones una descripción de la futura contratación del servicio externo de consultoría, indicando entre

<sup>37</sup> Ello en tanto el monto a pagar por la Consultoría sea mayor a 3 UIT.

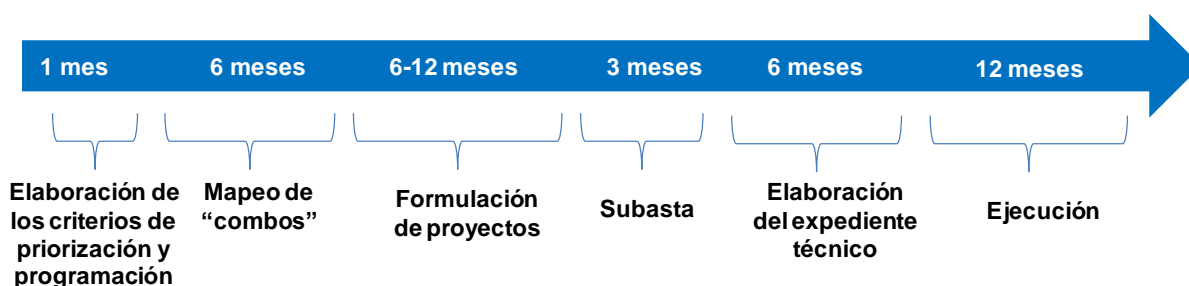


otros (i) el tipo de proceso de selección planificado para contratar el consultor, (ii) el monto estimado del costo del servicio y (iii) la fecha aproximada en que se llevará a cabo la contratación<sup>38</sup>. Una vez incluido en el Plan Anual de Contrataciones, el Midis podrá convocar al proceso de selección necesario para elegir la opción técnica y económica más eficiente de entre aquellos consultores que compitan presentando su oferta.

### Impacto esperado de las cuatro medidas propuestas:

Se estima que la pronta aplicación de estas medidas permitirá que, antes del término de este gobierno, se inicie la ejecución de las obras para la provisión de ‘combos’ de servicios básicos, lo que aumentará significativamente el acceso de la población Fonie (cerca de cinco millones de personas) al conjunto de servicios básicos priorizados.

#### 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.

Esto permitirá atender la demanda del 50% de la población, que considera que mejorar el acceso a servicios básicos es la medida que tendría un mayor impacto positivo sobre la población más pobre del país<sup>39</sup>.

Finalmente, es importante que las medidas mencionadas sean complementadas con otras que fortalezcan el rol rector del Midis, para establecer las reglas de juego y exigir el cumplimiento obligatorio de políticas entre las diferentes unidades de gobierno.

<sup>38</sup> En concordancia con el artículo 8 del Decreto Legislativo 1017.

<sup>39</sup> Ipsos Perú (2012). Informe de Opinión.

## BIBLIOGRAFÍA

## AC PÚBLICA

2013 *Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie). Marco conceptual y fundamentos del Reglamento del Fonie*. Lima: AC Pública.

## APOYO CONSULTORÍA

2013 *Cuatro medidas para mejorar la infraestructura de forma eficiente y sostenible. Propuesta de Política N. °2*. Lima. APOYO Consultoría, pp. 8.

## BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2005 *Infraestructura rural: guías para diseñar intervenciones y lecciones aprendidas de PROVIAS Rural (Perú)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## BANCO MUNDIAL

2008 *Informe sobre el Crecimiento, Estrategias para el Crecimiento Sostenido y el Desarrollo Incluyente*. Washington: Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo. Banco Mundial.

## CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP)

2007 *Poverty, inequality and social policies in Peru: As poor as it gets*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2008 *Gerencia Estratégica de la Inversión Social*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2012 *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

## CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP) y CIES

2011 *Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y CIES.

## INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2013 *Evolución de la pobreza 2007-2012. Informe Técnico*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

## MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (Midis)

A. 2013 *Mapa de la Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

B. 2013 *Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

C. 2013 *Reporte de Seguimiento al Fondo de Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie)*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

## MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2012 *Lineamientos de Inversión para Reducir la Desnutrición Crónica Infantil*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

2013 *Exposición de Motivos. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014. Presentación*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

## MINISTERIO DE SALUD (MINSAL)

2010 *Desnutrición Crónica Infantil y Sus Determinantes de Riesgo*. Lima: Ministerio de Salud (MINSAL).

## OLIVA, Carlos y UGARTE, Mayra

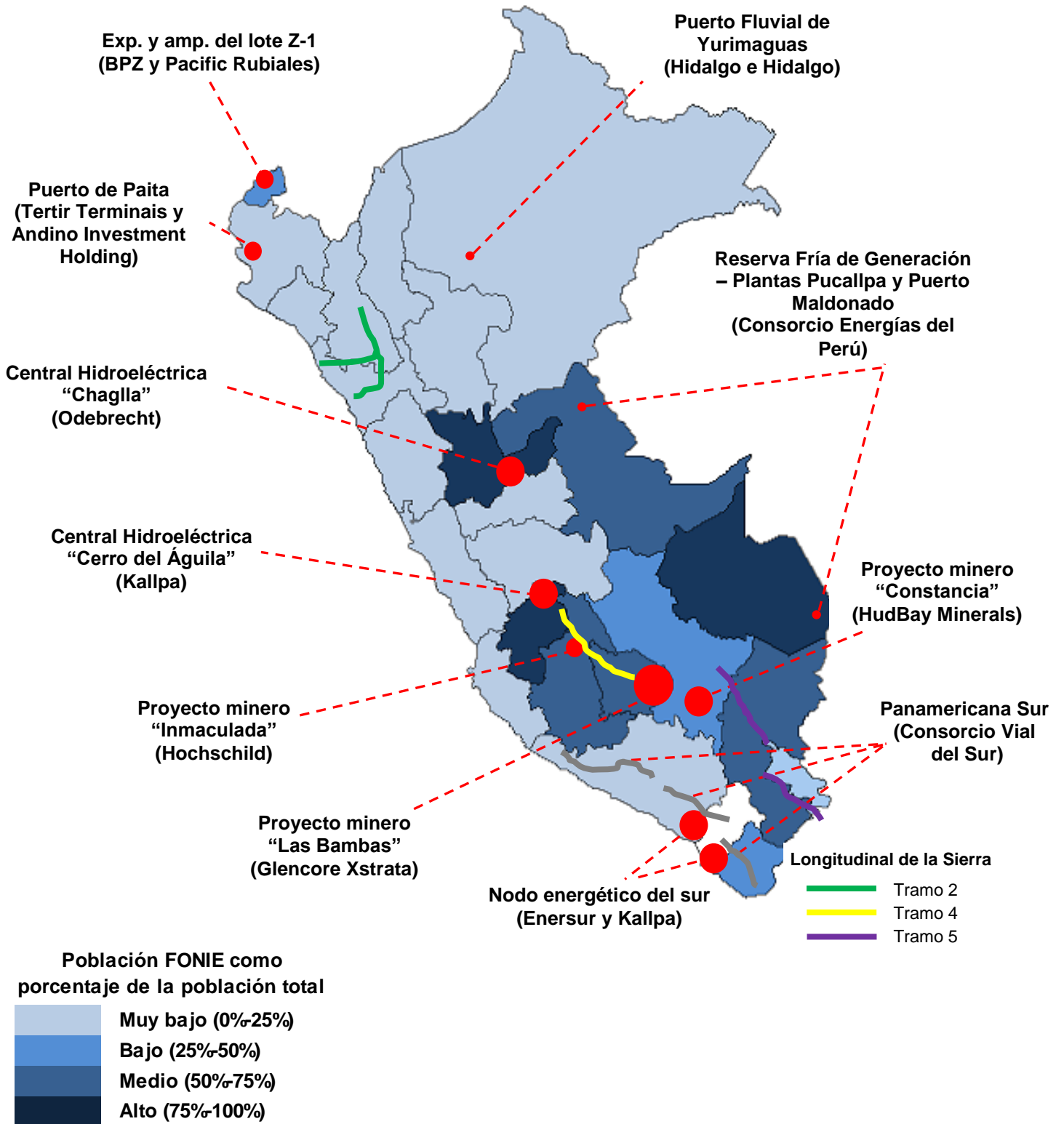
2006 *Uso y Efectividad de los Convenios de Gestión*. Lima: Documento elaborado a solicitud de la Presidencia del Consejo de Ministros.

## TORERO, Máximo y ESCOBAL, Torero

2004 *Análisis de los Servicios de Infraestructura Rural y las Condiciones de Vida en las Zonas Rurales de Perú*.

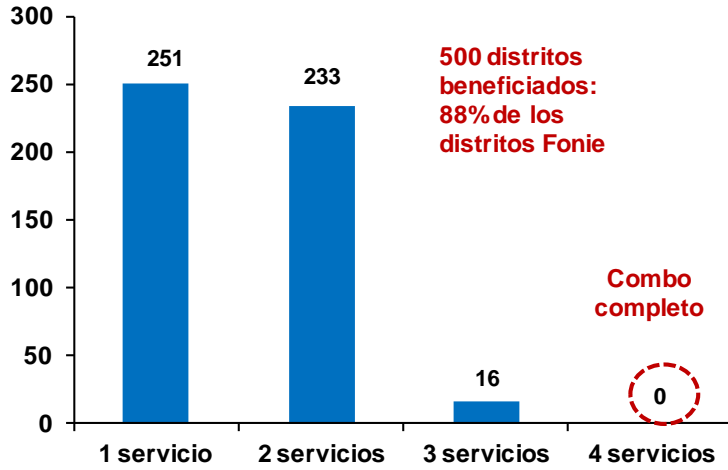
ANEXO I: GRÁFICOS.

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN  
EN ZONAS CON POBLACIÓN FONIE 1/



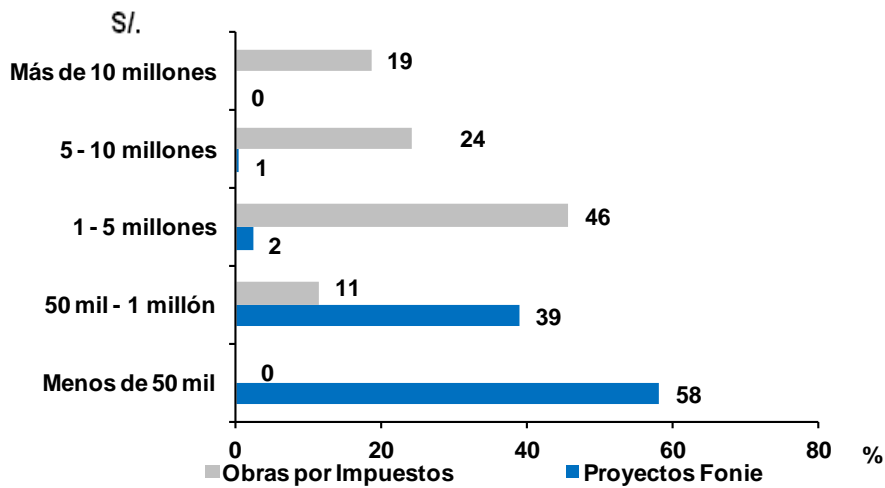
1/ Proyectos inician operaciones entre el 2014 y 2017.

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



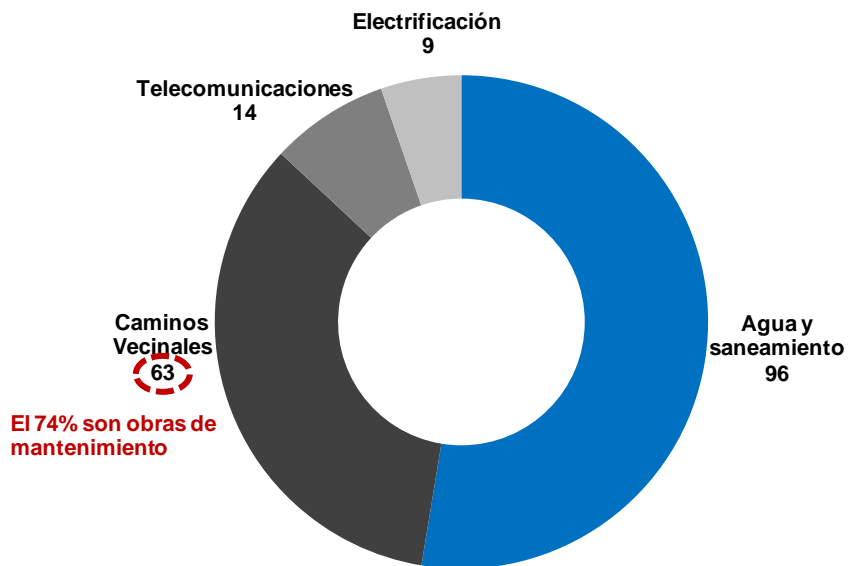
1/Se consideran los servicios financiados por Fonie: agua, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales. Fuente: Midis

**MONTOS DE INVERSIÓN DE PROYECTOS FONIE 1/**  
(%)



1/. Datos de la primera y segunda transferencia del Fonie. Fuente: Midis, ProInversión

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



1/ Considera la primera y segunda transferencia. Fuente: Midis

## ANEXO II: BASE LEGAL DE LAS PROPUESTAS ELABORADO POR MIRANDA & AMADO ABOGADOS.

### **Propuesta No.1: Posibilidad de encargar a ProInversión la definición de los criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones del Fonie**

1. De acuerdo con los artículos 9 y 13 del Reglamento del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales aprobado por Decreto Supremo No. 004-2013- Midis (en adelante, el “Reglamento del Fonie”), la competencia administrativa para la gestión del proceso de identificación, priorización y programación de las intervenciones es una función administrativa que se encuentra encomendada a la Secretaría Técnica de Gestión del Fonie (STG):

**“Artículo 9.- Funciones de la Secretaría Técnica de Gestión del Fonie**

a). Son funciones de la Secretaría Técnica de Gestión del Fonie:

Dirigir el proceso de diagnóstico, identificación, priorización y programación de las intervenciones, según los criterios de focalización, para ser financiados parcial o totalmente por el Fonie “(subrayado agregado)

**“Artículo 13.- Identificación, programación, ejecución y evaluación de las intervenciones.-**

El proceso de identificación, priorización y programación de las intervenciones estará bajo la dirección de la Secretaría Técnica de Gestión del Fonie, según lo establecido en el presente reglamento (...) (subrayado agregado)

2. Ahora bien, el artículo 16 del referido reglamento agrega que la STG, al ejercer su competencia de identificación, priorización y programación de intervenciones, deberá seguir lo establecido en el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones.

**“Artículo 16.- Determinación de las intervenciones.-**

La Secretaría Técnica de Gestión, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos y criterios contenidos en el presente reglamento, priorizará las intervenciones en el marco del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones, para ser financiadas parcial o totalmente con cargo a los recursos del Fonie, así como las modalidades de ejecución, procurando organizar grupos de intervenciones en forma simultánea y sinérgica, y con la escala adecuada según los espacios territoriales focalizados, para alcanzar los objetivos del Fonie.” (Subrayado agregado)

De este modo, el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones –instrumento que una vez elaborado por la STG deberá ser aprobado por el Comité Directivo del Fonie, según lo señalado en el artículo 3.1.3. del Manual de Operaciones del Fonie aprobado por Resolución Ministerial No. 087-2013-Midis– constituye una guía para la planificación de las intervenciones, ya que según lo establecido en el artículo 5 del Reglamento del Fonie, el Plan Multianual comprende “el conjunto de intervenciones articuladas en infraestructura para la provisión de servicios de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, previsto para un periodo de tres años, a fin de cerrar brechas de cobertura y calidad de dichos servicios en los distritos focalizados del Fonie.”

3. La definición de los criterios de priorización a incluirse en el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones puede involucrar aspectos técnicos, económicos y

sociales bastante complejos, para los cuales se requiere de personal especializado y con experiencia en tareas similares. La STG se encuentra en la facultad de recurrir a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión, para que esta entidad, a título de encargo de gestión, le brinde la asistencia técnica y material correspondiente. Esto como reflejo de la colaboración interinstitucional, principio en virtud del cual se pueden suscribir convenios como mecanismos a través de los cuales se instrumentaliza esta cooperación, de acuerdo con los artículos 71 y 77.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG):

**“Artículo 71.- Encargo de gestión.-**

*71.1. La realización de actividades con carácter material, técnico o de servicios de competencia de un órgano puede ser encargada a otros órganos o entidades por razones de eficacia, o cuando la encargada posea los medios idóneos para su desempeño por sí misma.*

*71.2. El encargo es formalizado mediante convenio, donde conste la expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten el plazo de vigencia, la naturaleza y su alcance. (...)”*

**“Medios de colaboración interinstitucional.-**

*(...) 77.3. Por los convenios de colaboración, las entidades a través de sus representantes autorizados, celebran dentro de la ley acuerdos en el ámbito de su respectiva competencia, de naturaleza obligatoria para las partes y con cláusula expresa de libre adhesión y separación.”*

4. De este modo, la propuesta de política implica que, para canalizar la asistencia técnica especializada de ProInversión, se encargue a dicho organismo, vía un Convenio, la elaboración de los criterios de identificación, priorización y programación de intervenciones. De este modo, ProInversión limitará su encargo a la ejecución de una “propuesta base” para diseñar los criterios, la que será entregada a la SGT. Por su parte, dicho órgano del Fonie, utilizando el referido insumo, se encontrará en condiciones de proponer el Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones que finalmente deberá aprobar el Consejo Directivo. De este modo, ProInversión únicamente adquiere un papel de desarrollador o facilitador material de los aspectos técnicos, sin que se produzca una desconcentración de las competencias de elaboración final y aprobación del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones, las cuales quedarán a cargo de los órganos del Fonie. Ello, de conformidad con los límites establecidos para los encargos de gestión, considerando que, como sostiene el especialista peruano Morón Urbina, *“La técnica del encargo de gestión supone la traslación operativa de la competencia que solo alcanza a las actuaciones materiales, técnicas o de servicios, y no a actuaciones jurídicamente relevantes o decisorias, manteniendo el órgano encargante la responsabilidad y titularidad de la competencia”*<sup>40</sup>
5. Cabe precisar que al diseñar estos criterios, ProInversión deberá ajustarse a los lineamientos de priorización establecidos en el 3.1.3. del Manual de Operaciones del Fonie, los cuales, de forma consistente con la propuesta de implementación de ‘combos’ de infraestructura, plantean que las intervenciones procuren efectuarse *“en forma simultánea y sinérgica, y con la escala adecuada”* y, además, que *“puedan ser articuladas y empaquetadas en combinaciones intersectoriales de agua y saneamiento, electrificación, caminos vecinales y telecomunicaciones, las mismas que*

<sup>40</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 323.

*puedan ser desarrolladas en forma simultánea, sinérgica y con una economía de escala”.*

6. En cuanto al órgano que debe suscribir el Convenio, en el caso del Fonie, éste se encuentra adscrito al Midis, por lo que es a través de dicho Ministerio que debe suscribirse el convenio. Al respecto, el artículo 18 literal a) de la Ley No. 29792 – Ley de Creación, Organización y Funciones del Midis, señala que el ministerio podrá: *“coordinar con las entidades del Poder Ejecutivo y con los gobiernos regionales y locales en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, así como el seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas a través de sus respectivos órganos de línea.”* Asimismo agrega que para el cumplimiento de sus funciones el Midis podrá *“celebrar convenios interinstitucionales de asistencia y cooperación mutua.”* Finalmente, también el artículo 5 literal h) del Reglamento de Organización y Funciones del Midis aprobado por Decreto Supremo No. 011-2012-Midis señala que la entidad podrá *“celebrar convenios de gestión con las entidades integrantes del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas”*. Es a partir de ello que puede considerarse a ProInversión como parte del Sistema, pues como organismo público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra involucrado en las políticas de desarrollo e inclusión social, al punto que la propia STG del Fonie, según el artículo 8 del Reglamento del Fonie, tiene entre sus integrantes a representantes de ProInversión.

Con relación a ProInversión, la suscripción de un Convenio es posible, en concordancia con los artículos 2 y 9 literal e) del ROF de ProInversión:

**“Artículo 2**

(...)

*ProInversión podrá suscribir convenios de asesoría y/o actuar bajo la modalidad de encargo.”*

**“Artículo 9**

*La Dirección Ejecutiva tiene las siguientes funciones y atribuciones:*

*e). Celebrar actos, convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, así como con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras (...).”*

7. Finalmente, y desde un punto de vista formal, la celebración de los Convenios deberá efectuarse entre los funcionarios que ejercen la representación legal de ambos entes involucrados. En el caso del Midis, intervendrá el ministro como titular de la cartera o, eventualmente, el Secretario General en tanto cuente con la delegación de funciones vigente. Por su parte, del lado de ProInversión, deberá participar el Presidente del Consejo Directivo.

**Propuesta No. 2: Posibilidad de encargar a ProInversión la identificación de grupos de intervenciones multisectoriales (‘combos’)**

1. Según establece el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funciones del Fonie, a partir de los criterios de priorización establecidos en el Plan Multianual de Ejecución, la SGT organizará los grupos de intervenciones multisectoriales *“en forma simultánea y sinérgica, y con la escala adecuada según los espacios territoriales focalizados, para alcanzar los objetivos del Fonie”*.
2. Sin embargo, en razón de su carácter técnico, los grupos o ‘combos’ podrían ser válidamente organizados por ProInversión en la vía de encargo técnico. Para tal



efecto, la implementación del encargo de gestión técnica se materializará a través de un Convenio entre el Midis y ProInversión, de acuerdo con el marco legal y el procedimiento de formalización descrito en los puntos 6 y 7 de la Propuesta No. 1.

### **Propuesta No. 3: Promover un rol activo de ProInversión en las fases de Pre Inversión e Inversión de los proyectos priorizados**

1. A través de esta propuesta se recomienda que ProInversión participe, en primer lugar, en la ejecución de los estudios de preinversión (análisis de Pre Factibilidad y Factibilidad) de aquellos proyectos que previamente haya priorizado bajo el encargo del Midis.

De acuerdo con el artículo 2.3.3 del literal B) del Manual de Operaciones del Fonie, ProInversión, en su calidad de entidad promotora de la inversión privada para efectos de canalizar los recursos del Fonie, tiene, entre otras, la competencia para plantear Solicitudes de Financiamiento para la ejecución de Estudios de Pre Inversión:

*“d. Presentar a la STG las Solicitudes de Financiamiento para la realización de estudios de Pre Inversión para intervenciones en infraestructura básica territorial en los distritos focalizados y priorizados con la previa conformidad de la Unidad Sectorial respectiva”*

A tal efecto, las formalidades que deben seguir las Solicitudes de Financiamiento serán las establecidas en el artículo 3.2.7 del Manual de Operaciones del Fonie, el cual exige que se siga el mismo procedimiento y documentación requerida a las Unidades Sectoriales cuando plantean dichas intervenciones, adicionando la conformidad otorgada por la Unidad Sectorial correspondiente.

En suma, como puede apreciar, para activar la intervención de ProInversión en la fase de Preinversión, no es necesario efectuar modificación normativa alguna.

2. La labor de ProInversión se extenderá, en segundo lugar, a la conducción de la fase de Inversión del proceso de promoción privada que se activará tras los estudios de Pre Inversión. A tal efecto, ProInversión puede actuar por encargo directo de la propia SGT para conducir Asociaciones Públicas en Participación o Iniciativas Privadas (Autosostenibles o Cofinanciadas), o plantear su participación por iniciativa propia para conducir el mismo tipo de iniciativas, debiendo en ese escenario canalizar su propuesta de participación a través del sector o sectores encargados, quienes serán los que formalmente presentarán la Solicitud de Financiamiento.

Ambas modalidades de participación se encuentran claramente desarrolladas en los siguientes artículos:

#### ***Por encargo de la SGT***

#### ***“REGLAMENTO DEL FONIE, Artículo 30.- Sobre el encargo a ProInversión en los procesos de promoción de la inversión privada.-***

*30.1. Encárguese a ProInversión los procesos de promoción de la inversión privada, por iniciativa pública o privada, destinados a la ejecución de intervenciones con cargo a los recursos del Fonie determinados por la Secretaría Técnica de Gestión, conforme a lo señalado en el literal a) del artículo 9 del presente reglamento, y désignese a dicha entidad como Organismo Promotor de la Inversión*

*Privada (OPIP) de los procesos de Asociación Público Privada que se promuevan con tales recursos.*

*30.2. En el marco del Plan Multianual de Ejecución de Intervenciones, la Secretaría Técnica de Gestión, en coordinación con los Ministerios indicados en el artículo 26 del presente reglamento y con los gobiernos regionales o gobiernos locales, según corresponda, solicitará a ProInversión la conducción de los procesos de promoción de la inversión privada para la ejecución de intervenciones con cargo a los recursos del Fonie. Dicho encargo a ProInversión se sujeta a las disposiciones establecidas en el Decreto legislativo No. 1012, Ley Marco de las Asociaciones Público Privadas, y su reglamento, así como a lo indicado en la Nonagésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.”*

### **Por propia iniciativa**

#### **“MANUAL OPERATIVO DEL FONIE**

##### **2.3.3.B**

*(...)*

*c. Presentar y gestionar ante los sectores encargados de las intervenciones, las propuestas de las iniciativas privadas, con la finalidad de que se generen ante la SGT las correspondientes solicitudes de financiamiento de las intervenciones focalizadas por el Fonie (...).”*

#### **“REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 1012 (Decreto Supremo 146-2008-EF)**

##### **5.4. (...)**

*i) Serán asignados a ProInversión los proyectos de competencia nacional que cumplan alguna de las siguientes condiciones:*

*(...)*

*c. Aquellos proyectos cuya conducción del proceso haya sido solicitada por la entidad pública a ProInversión y que la misma haya sido aprobada por su Consejo Directivo. Esta condición será aplicable inclusive para proyectos que no sean de competencia nacional.”*

Como puede apreciarse, el marco normativo presentado demuestra que no se requiere efectuar modificación legal alguna para permitir la intervención de ProInversión en la fase de conducción del proceso de Inversión de las intervenciones.

3. Cabe precisar que respecto de las intervenciones que ejecute en las fases de Pre Inversión e Inversión de Proyectos, ProInversión podrá ser destinatario de los recursos que le proporcione el Fonie, en tanto el artículo 2.3.1 del Manual de Operaciones del Fonie le reconoce a ProInversión la calidad de “Unidad a Cargo de Intervenciones” que, como tal, es “receptora de los recursos del Fonie, responsable de la ejecución de las intervenciones priorizadas”.
4. Finalmente, un aspecto que consideramos relevante priorizar es que, considerando que el dinamismo efectivo de la intervención de ProInversión requiere pasar por el filtro de las unidades sectoriales correspondientes, podría resultar que su intervención se vea limitada en caso estas autoridades sectoriales muestren oposición a las Solicitudes de Financiamiento o a las propuestas para que éstas se proponga.

Para mitigar los riesgos de que se presenten eventuales negativas sectoriales carentes de sustento o basadas en la discrecionalidad del funcionario del sector, en

nuestra opinión es viable que el Midis, en ejercicio de sus facultades normativas, emita una disposición (como por ejemplo una Resolución Ministerial) que apruebe una directiva. La directiva establecería reglas mínimas para la evaluación sectorial de los requerimientos de financiamientos y, en principio, debería constituir un instrumento que limite la discrecionalidad sectorial. Respecto a esta posibilidad, el artículo 11 del Reglamento del Fonie establece lo siguiente:

***“Artículo 11.- Rol del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social***

*Para lograr el objetivo del Fonie, el Midis ejercerá sus facultades normativas y de coordinación para promover que los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Transportes y Comunicaciones, y de Energía y Minas, así como los Gobiernos Regionales y Locales, gestionen de manera coordinada y preferentemente en forma simultánea, el alcance, el tiempo, el costo, la calidad, los riesgos y la información de las diferentes intervenciones.”*

*Ejecutar las acciones de promoción para la inversión privada a través de los procesos de APP, encargados por la STG, utilizando sus diversas modalidades para financiar Programas o Proyectos con recursos del Fonie, sujetas a las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1012, Ley Marco de las APP y su reglamento.”*

**Propuesta No. 4: Tercerización de la evaluación y sistematización de los resultados de las intervenciones financiadas por el Fonie**

1. El artículo 18 del Reglamento del Fonie establece que la STG del Fonie será el órgano encargado del seguimiento de las transferencias que se realicen con cargo a los recursos del Fonie (es decir, y en palabras del artículo 3.4.2 del Manual de Operaciones del Fonie, “se encargará de establecer el flujo, sistematización y consolidación de la información consignada en dicha documentación, para posteriormente elaborar los reportes de medición y análisis del avance y el logro de los objetivos planteados por el fondo”). Para ello la Secretaría Técnica de Gestión elaborará y presentará al Comité Directivo informes trimestrales sobre las intervenciones. En esa línea, dicho dispositivo indica que “La ejecución de las actividades de seguimiento y evaluación antes mencionadas se realiza con cargo al presupuesto institucional del Midis”, agregándose más adelante que “La Secretaría Técnica de Gestión elaborará y presentará al Comité Directivo, informes trimestrales de seguimiento físico y financiero dando cuenta del progreso de la ejecución de las intervenciones, así como de las recomendaciones pertinentes a los actores del Fonie. Para tales efectos, los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Transportes y Comunicaciones, y de Energía y Minas, así como ProInversión, proporcionarán información mensual, adecuada y oportuna, según los procedimientos que se establezcan en el Manual de Operaciones del Fonie y requerimientos de la Secretaría Técnica de Gestión”.
2. Ahora bien, un primer paso que consideramos relevante para aumentar las probabilidades de *enforcement* de la obligación legal de seguimiento de los recursos transferidos y evaluación de resultados es que se establezca como prioritario el cumplimiento de esta obligación. Para ello, corresponderá que el Midis emita una Resolución Ministerial, en ejercicio de las facultades normativas que tiene en el sector, 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, considerando que dicho órgano posee entre sus integrantes a miembros de los distintos sectores involucrados, lo que posibilitaría que cada uno de

estos sectores asuma mayores compromisos para optimizar el seguimiento a los recursos y efectuar la respectiva elaboración de los informes.

3. En cuanto al mejor mecanismo para desarrollar la sistematización de información y elaboración de los informes de seguimiento y evaluación, estimamos que esta tarea podrá realizarse a través de una tercerización de servicios, efectuada por un proveedor de servicios de consultoría externo al Midis. Con relación a ello, el artículo 18 del Reglamento del Fonie señala que las actividades de seguimiento deberán realizarse a través del presupuesto institucional del Midis. Por lo tanto, siendo que la contratación de los servicios se hará con cargo al presupuesto del Midis, será de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 1017 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, así como en su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 184-2008-EF.

Ambas normas regulan todos los aspectos procedimentales relacionados con las compras de las entidades estatales. Su cumplimiento es obligatorio en todos los casos en que se requiera celebrar contratos y esté de por medio el uso de recursos públicos, siendo que su inobservancia puede generar responsabilidades penales y administrativas, así como la anulación de las adquisiciones efectuadas por la entidad.

4. Según lo dispuesto en los artículos 8 y 12 del Decreto Legislativo No. 1017, para que se efectivice este mecanismo, el Midis deberá agregar dentro de su Plan Anual de Contrataciones una descripción de la contratación del servicio externo de consultoría, indicando entre otros (i) el tipo de proceso de selección planificado para contratar el consultor, (ii) el monto estimado del costo del servicio y (iii) la fecha aproximada en que se llevará a cabo la contratación. Una vez incluido el requerimiento del servicio en el Plan Anual de Contrataciones, el Midis se encuentra habilitado a formar un Expediente de Contratación, que debe incluir las Bases (Términos de Referencia) ajustados a sus necesidades, así como debe señalar la fuente de financiamiento y la disponibilidad de recursos.

Cumplidos esos requisitos, el Midis puede proceder a realizar las convocatorias pertinentes a los procesos de selección (concursos públicos). En el marco de estos concursos, la ventaja es que se producirá un proceso de competencia por el mercado, en el que cada postor que presente una oferta competirá con otros proveedores por ofrecer la mejor oferta en términos técnicos y económicos, generando beneficios a favor de la entidad.