

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PUCP

La problemática del proceso de implementación del Fondo
para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)
durante el periodo 2013-2016

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN CIENCIA
POLÍTICA

Con mención en Gestión Pública

Autor:
Iván Armando Castillo Cuadra

Asesor:
Frank Renato Casas Sulca

Lima, Febrero 2018

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo comprender, desde un enfoque de las políticas públicas, el proceso de diseño del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), regulado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y su relación con la implementación de dicho programa durante los años 2013 a 2016.

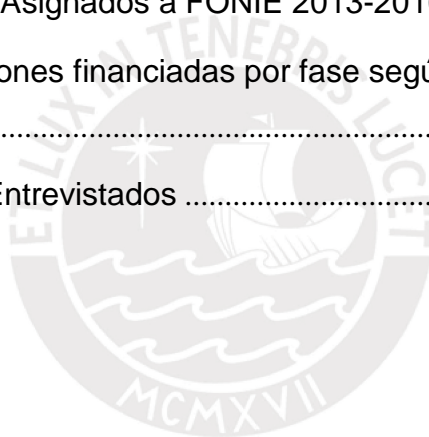
En el papel, el FONIE era un programa que contaba con todo el apoyo del gobierno y que, con enfoque innovador e intersectorial de la política social, buscaba reducir la brecha de servicios básicos en el país, siendo comandado por un ministerio nuevo pero esencial como el MIDIS. No obstante, durante su implementación es posible ver una serie de problemas y procesos no previstos generados por una fase de diseño que no contempló de manera debida a los actores involucrados (sobre todo, no pertenecientes al MIDIS), así como la presencia de otros sistemas administrativos y estructuras de poder que debían cooperar con el Fondo para su adecuada puesta en marcha.

Estos problemas no contemplados en el diseño llevaron a que el FONIE no se implemente de la manera originalmente pensada sino que tuviera que adaptarse a las dinámicas, tiempos y consideraciones de los actores participantes que no formaban parte del MIDIS, llevando a que el programa sea presupuestalmente “eficaz” pero que no responda a varios de sus objetivos planteados originalmente.

INDICE

Lista de Cuadros	5
Lista de Figuras	5
INTRODUCCIÓN	6
A. Objetivos de la investigación	10
B. Hipótesis	10
C. Justificación del problema.....	11
D. Metodología de la Investigación	12
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
1.1 La Implementación de las políticas públicas como concepto y enfoque de análisis	15
1.2 La macro implementación de la política publica.....	18
1.3 La brecha de implementación	23
CAPÍTULO 2. DISEÑO DE IMPLEMENTACIÓN DEL FONIE: PROBLEMAS Y DIFICULTADES.....	26
2.1 Diseño del FONIE.....	26
2.2 Gestión del FONIE	29
2.3 Ciclo Operativo del FONIE: diseño y realidad de la implementación	31
CAPÍTULO 3. IMPLEMENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL FONIE.....	39
3.1 El FONIE y la voluntad política.....	39
3.2 El contexto institucional del MIDIS y la implementación como “mero trámite”	42
3.3 La adaptación de la implementación como problema	44
3.4 La adaptación de los resultados	47
3.5 La adaptación como hoja de ruta	48
CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFÍA.....	58

ANEXOS.....	66
Anexo 1. Intervenciones Efectivas – Eje 4 (Marco de Políticas y Programas Sociales).....	66
Anexo 2. Organigrama FONIE.....	67
Anexo 3. Resumen del marco normativo básico del FONIE.....	68
Anexo 4. Tipos de intervenciones financiadas por el FONIE.....	69
Anexo 5. Distritos focalizados FONIE.....	70
Anexo 6. Intervenciones en los Proyectos de Inversión Pública Financiadas por el FONIE.....	71
Anexo 7. Recursos Asignados a FONIE 2013-2016.....	72
Anexo 8. Intervenciones financiadas por fase según departamento 2013-2016.....	73
Anexo 9. Lista de Entrevistados.....	74



Lista de Cuadros

Cuadro 1. Proceso de implementación de una política pública

Cuadro 2. Fase de Programación del FONIE

Cuadro 3. Fase de Evaluación, Aprobación y Asignación del FONIE

Cuadro 4. Fase de Ejecución de Transferencias del FONIE

Lista de Figuras

Figura 1. La etapa de la Administración en la Macro-Implementación

Figura 2. Etapa de Adaptación de la Macro-Implementación

Figura 3. Ciclo Operativo FONIE

INTRODUCCIÓN

En el escenario de las políticas públicas del país, durante el periodo 2011-2016, uno de los hechos más importantes fue la creación del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), con el objetivo de establecer un ente que tuviera la rectoría de las políticas sociales e implementara programas con la finalidad de erradicar la pobreza extrema que –a pesar del crecimiento económico de los últimos años- se mantiene en el Perú, sobretodo en la sierra y la selva del país.

En ese contexto, en el 2013 el MIDIS se encargó de un programa social complementario, llamado el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), cuyo objetivo fue promover el acceso a infraestructura y servicios básicos que incrementen la productividad de activos familiares en los distritos más pobres del territorio nacional, a través de la elaboración, ejecución o mantenimiento de proyectos de inversión pública en los sectores de agua y saneamiento, telecomunicaciones, electrificación y caminos vecinales. Para ello, se esperó que los Gobiernos Regionales, Locales o el sector correspondiente,

elaboraran dichos proyectos de tal forma que el Fondo se encargue de su financiamiento y de ordenar su ejecución de forma preferentemente simultánea.

En concreto, la finalidad del FONIE era la reducción de brechas de servicios en zonas de extrema pobreza buscando –de manera innovadora- la participación intersectorial e intergubernamental. Para ello, focalizó su labor en 633 distritos de extrema pobreza, donde las respectivas municipalidades, gobiernos locales y los sectores respectivos podían presentar proyectos de inversión pública vinculados a electrificación, agua y saneamiento, caminos vecinales y telecomunicaciones (MIDIS 2013b; MIDIS 2013c). Estos proyectos – luego de ser evaluados- serían financiados por el Fondo, el cual se encargaría de que dichos servicios llegaran de forma simultánea a las zonas focalizadas para maximizar su impacto en el territorio.

Así pues, el FONIE se diseñó como un programa que difería de (pero complementaba a) las políticas de un ministerio con apoyo político (MIDIS), administrando un Fondo para financiar proyectos de inversión pública en todas sus etapas (cuya normatividad depende de otros sectores y su regulación del Ministerio de Economía) y buscando liderar espacios de articulación intersectorial para cerrar brechas de infraestructura de forma simultánea.

Durante su intervención en el periodo 2013-2016, el FONIE pudo ejecutar casi la totalidad de su presupuesto, lo cual llevaría a pensar –desde una mirada economicista- que fue un programa “eficaz”. Sin embargo, una mirada más cercana a sus procesos y las estrategias que se llevaron a cabo muestra que el

FONIE tuvo diversas dificultades y problemas en la etapa de implementación, las cuales se originaron en la fase de diseño e involucró a los actores clave de dicho programa social.

Dichas dificultades se relacionan con el hecho que el apoyo político que tuvo el FONIE (a través del MIDIS) se concentró en las primeras etapas de elaboración de la política pública, y no en la etapa de adaptación institucional del diseño ni en la de implementación, resultando en un desequilibrio entre las fases y en la consecuente pérdida de control de parte del MIDIS sobre los objetivos originales del programa. Y es que una intervención de esta naturaleza involucró la participación de varios sectores del Poder Ejecutivo, lo cual constituyó un reto de los procesos de implementación de las políticas públicas. Ello es así, porque no es común el trabajo intersectorial en el aparato público peruano. Y menos aún su centralidad para la operación e implementación de una política pública centrada en zonas de pobreza extrema y de difícil acceso para el Estado.

Asimismo, dicha brecha entre el diseño y la implementación (Grindle, 2009), visto desde una perspectiva de las políticas públicas, llevó a que el FONIE perdiera organicidad en tanto programa, siendo subsumida por las lógicas y procesos individuales y específicos de los actores que participaron de su ejecución.

El FONIE, de esta forma, se puede ver como una ventana para estudiar la implementación de un Fondo de inclusión social, que tiene como piedra angular

la promoción de la intersectorialidad en el aparato público peruano, en un contexto de bonanza económica y voluntad política, pero de precariedad institucional y debilidad en la fase de implementación (sobre todo si se debe coordinar a diversos ministerios y niveles de gobierno),

En esa medida, el presente estudio busca analizar el diseño de la implementación del Fondo, buscando los factores que condicionaron dicha etapa y sus consecuencias para el desarrollo del FONIE. En el capítulo 1 se presentan los conceptos que guiarán el estudio, los cuales se basan en el enfoque de la implementación de las políticas públicas, prestando especial atención al de la macro-implementación (Berman, 1993), y a la brecha de implementación (Grindle, 2009). Estos conceptos se utilizarán para analizar los hallazgos encontrados así como enfocar la discusión de las problemáticas a partir de la revisión de la literatura existente en la materia.

En el capítulo 2, a partir de una descripción del diseño del FONIE, su forma de gestión y ciclo operativo, se describen las dificultades y problemas principales relacionados con su macro-implementación, tomando en cuenta la diferencia existente entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado. Finalmente, el capítulo 3 analiza las causas que generaron dicha distancia entre diseño de política e implementación, el impacto que tuvo en los resultados de la implementación y la estrategia de adaptación del FONIE frente a este escenario. Para ello, se toma en cuenta a la perspectiva de actores clave en el programa y los procesos más importantes.

A. Objetivos de la investigación

Este trabajo tiene como objetivo comprender el proceso del diseño de la implementación del Fondo de Inclusión Económica (FONIE), regulado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Prestaremos atención preferente a los procesos iniciales de la formulación del FONIE, analizando los roles que juegan los responsables sectoriales en el proceso de implementación, así como de las dinámicas intersectoriales que genera.

Los objetivos específicos son:

- Describir y problematizar el proceso de diseño de la implementación del fondo de inclusión económica FONIE, identificando el rol de los diferentes actores institucionales en esta etapa.
- Determinar los tipos de problemas en la etapa de implementación del FONIE causados por el diseño, analizándolos desde la perspectiva de las políticas públicas.
- Explicar los problemas identificados y su relación con los actores y procesos que conformaron el FONIE, desde la perspectiva de la brecha de implementación.

B. Hipótesis

Estamos frente a un campo poco estudiado para el caso peruano por lo que nuestras hipótesis aún tienen carácter exploratorio. Estas son:

a) El apoyo político y sectorial que tuvo el FONIE desde el inicio, movilizó la atención de los responsables políticos (Ministros, Vice Ministros y Directores Generales) a la etapa de diseño y no a la de implementación, generando un desequilibrio entre ambas fases y dificultades y omisiones en la ejecución a lo largo del periodo estudiado.

b) Los problemas generados por dicha situación llevaron a cambios en la marcha y adaptaciones no previstas en el FONIE, lo que llevó a que el proceso de implementación varíe sustantivamente en relación al diseño original y no obtenga los resultados esperados según los objetivos originalmente planteados.

c) En el FONIE se puede identificar una brecha de implementación en tanto terminó moldeándose según las lógicas particulares de los actores y las instituciones con las cuales buscó elaborar una implementación intersectorial, en vez de alinearlos a su diseño, perdiendo coherencia en tanto programa pero ganando eficacia presupuestal.

C. Justificación del problema

Nuestro interés por estudiar la etapa de implementación de una política pública, como es el caso del FONIE, obedece a que consideramos que dicha etapa es la que muchas veces carece de atención. En otras palabras, se aprecia el dato final, el resultado puro; sin embargo, detrás de ese resultado hay una serie de variables que suponen procesos complejos en la toma de decisiones, en el

diseño final de la política pública, donde están involucrados distintos actores con intereses particulares (Aguilar, 1993).

Y es que los procesos de gestión de políticas públicas tienen en la fase de implementación su principal reto por lo que tanto los sistemas administrativos sectoriales como sus operadores técnicos juegan un rol clave. Aún más, los operadores de dichos sistemas administrativos asumen un rol clave en la implementación de la política pública.

Por otra parte, si bien el tema de los Fondos no es nuevo en el Perú (Barrantes 2007), lo que sí es relativamente novedoso es enmarcarlo dentro de los procesos de formulación de política pública. Queremos contribuir a plantear la relevancia de tener en cuenta otras dimensiones en la formulación de políticas públicas, como las políticas y las institucionales vinculadas a los distintos sistemas administrativos. Asimismo, el rol estratégico que cumplen los responsables del proceso de implementación. Allí radica en gran parte el éxito o fracaso de una política pública en el Perú.

D. Metodología de la Investigación

Para poder vincular lo señalado líneas arriba, se realizó una investigación transversal de tipo comprensivo y que utilizó el diseño cualitativo de comparación constante. Ello implicó que, si bien se recurrió a ciertas teorías y criterios conceptuales para poder realizar el análisis respectivo, estos sirvieron como herramientas para poder estudiar los datos empíricos producidos y recolectados.

Con ello el presente enfoque no buscó confirmar una teoría determinada sobre las políticas públicas, sino más bien instrumentalizar diversos conceptos y enfoques de tal manera que sirvieran como dispositivos de abstracción que permitieron dar coherencia y sentido a la información registrada

En esta medida, se realizó la recolección de información, buscando indagar lo relacionado con el FONIE y su implementación como política pública intersectorial entre los años 2013 a 2016. Para ello se realizaron entrevistas semi-estructuradas a autoridades relacionadas con la implementación del FONIE en la época señalada. Esto incluyó a autoridades de alto nivel (Ministras y Vice Ministro de Estado) y funcionarios (Directores Generales y especialistas) de los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción¹.

De manera complementaria, también se revisaron fuentes de primera mano: normativa de entes rectores del poder ejecutivo relacionado con el FONIE (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Transportes, etc.), Resoluciones Ministeriales, Manuales de Organización y Funciones, etc. (El Peruano, 2013; MIDIS 2013a; MIDIS 2013b; MIDIS 2013c; MIDIS 2015). Esto sirvió para conocer los procedimientos formales relacionados a la organizaciones, roles y acciones en la implementación.

De la misma forma, se revisaron fuentes secundarias, tales como bibliografía especializada, así como entrevistas y artículos de revistas y periódicos relacionados con la implementación del FONIE durante el periodo de

¹ Para mayor información ver el anexo 9 del presente documento.

tiempo de la investigación. Esto permitió contrastar o complementar información recogida en otras etapas.



CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente capítulo presentará los conceptos que guiarán el estudio, los cuales se basan en el enfoque de la implementación de las políticas públicas, prestando especial atención al de la macro-implementación (Berman, 1993). Estos conceptos se utilizarán para analizar los hallazgos encontrados así como enfocar la discusión de las problemáticas a partir de la revisión de la literatura existente en la materia.

1.1 La Implementación de las políticas públicas como concepto y enfoque de análisis

Siendo una de las partes principales de la política pública, la implementación usualmente se ve como la mera “ejecución” del diseño, esto es, como una etapa que sucede automática e independientemente después del diseño y que se limita a seguir lo que determina la primera.

Esto, en gran medida, se debe a un sesgo tecnocrático: se piensa que una vez arreglado el lado “político” de las políticas públicas que incumbe a los gobernantes, legisladores y demás (esto es, las decisiones y arreglos institucionales básicos que las forman), tanto el diseño como su puesta en práctica son temas rutinarios donde los “técnicos” se encargan de lo primero y la “burocracia” de lo segundo (Berman, 1993; Aguilar 1993). Es decir, donde la jerarquía laboral se traspassa sin problemas al proceso de ejecución de una política pública.

Sin embargo, esta premisa es errónea. No solo porque no existe esa correspondencia automática entre diseño e implementación, sino porque aislar la “política” de las etapas “técnicas” de la política pública es una gran omisión. De esta manera, la implementación es una fase fundamental y constitutiva de la política pública y donde se vincula el lado técnico con la formación de alianzas con otros actores, formas de gestión y coordinación.

De ahí que su definición sea la de “secuencia programada de acciones que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos producir el evento aspirado como fin” (Aguilar, 1993: 46).²

Así pues, tal como lo concluyen varios estudios de la implementación (Berman, 1993; Hupe, 2014; Sabatier y Mazmanian, 1993), lo que ésta debe dejar en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen

² Dicho esto, también debe diferenciarse el estudio de la implementación del estudio del impacto de una política. Y es que mientras el segundo parte de la pregunta “¿qué ocurrió?” el primero se realiza un cuestionamiento anterior: “¿por qué ocurrió de esta manera?”

para las condiciones reales de vida de todos aquellos que se ven afectados o beneficiados por el actuar el Estado.

Para analizar la implementación es preciso conocer sus etapas, lógicas y procesos. Es decir, se debe tomar en cuenta todos los actores e instancias que en distintos niveles la conforman. Por ello, siguiendo lo señalado por Berman (1993), es posible estudiar una política a partir del paso de la macro-implementación a la micro-implementación.

La distinción entre ambos procesos surge por un problema práctico. Y es que si bien es cierto una política pretende ser un programa coherente de acciones, éstas se dan en dos arenas (relacionadas entre sí pero apartadas por los tipos de actores que entran en juego): la de contexto institucional general (donde ministerios y entidades a nivel nacional diseñan y deciden actividades) y la de contexto institucional particular (donde los actores que ejecutan la política pública y tienen que interactuar con grupos de interés locales, beneficiarios concretos y operadores de otros programas y políticas).

Mientras el problema de los actores del primer contexto es lograr diseñar una política que sea efectivamente ejecutada por los niveles locales, el problema de los actores del segundo contexto es ver cómo adaptar esta política a sus particularidades organizacionales, lo que origina – a su vez- cambios dentro de los propios actores y el entorno organizacional.

Es decir, mientras que la macro-implementación ve cómo los actores buscan incidir en la implementación, la micro-implementación ve cómo los implementadores adoptan la política y movilizan actores, recursos y tiempo para

llevarla a cabo según el contexto organizacional en el que se encuentran. Este doble proceso está “marcado” de tensiones, conflictos y negociaciones, las cuales componen procesos bien identificados (Berman 1993: 287-291). Para nuestro caso de estudio, revisaremos los conceptos asociados a la fase de macro-implementación ya que es la que se refiere a la etapa de diseño de una política pública.

1.2 La macro implementación de la política publica

Al referirse a la fase de diseño y su vinculación con la ejecución, la macro-implementación está compuesta de dos partes: la administración y la adopción (Berman, 1993). La administración consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico de gobierno, cuyo objetivo hipotético es el de dar cumplimiento a la intención contenida en la política (Berman, 1993: 297). Mientras que la adopción consiste en los cambios diseñados y requeridos a las organizaciones para adecuarse a la implementación de la política pública. En ambos casos, lo esencial es ver cómo se construye (o no) la relación entre la intención de la política y la acción gubernamental, a partir del contexto organizacional y las acciones de los funcionarios públicos de alto nivel que ven dicha política.

La relación entre ambos puntos, se puede ver en el siguiente cuadro³:

³ Estos procesos, sin embargo, no se deben tomar necesariamente como secuenciales. Tal como señala Berman: “El proceso no avanza de esta manera. Tampoco puede hablarse de un flujo

Cuadro 1. Proceso de implementación de una política pública

Etapa	Descripción
Administración	“Si P, entonces G (donde una decisión política de la autoridad P, da lugar a un programa gubernamental, G)”
Adaptación	“Si G, entonces A (donde el programa gubernamental, G ; conduce a la adopción de un proyecto, A)”

Adaptado de Berman (1993: 296)

En cuanto la etapa de Administración, dos puntos son centrales. El primero es el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación (Hupe, 2014). Es decir, ver si los actores responsables y actores clave de la política o programa a implementarse están de acuerdo o han participado de la elaboración de los objetivos del mismo⁴. De esta forma, se debe tener en cuenta la multiplicidad de participantes y perspectivas que puedan existir en una política determinada. Más aún cuando se torna necesario que estos actores tengan que “compatibilizar sus diferencias

continuo y certero desde la iniciación de la política hasta la producción de resultados. Una imagen más apropiada de la macro-implementación sería la de una serie de pasajes necesarios, cuyos vínculos estocásticos definen y redefinen constantemente la política. Por una parte, lo que ocurre durante el incierto pero permanente proceso de la administración, afecta al de la adopción; lo que ocurre en la adopción afecta a la micro-implementación; lo que ocurre en la micro-implementación afecta a la validez técnica. Por la otra, el proceso puede también tener aspectos iterativos y retroactivos” (Berman, 1993: 296).

⁴ Sin embargo, no se puede sostener que la participación de los actores clave y funcionarios en la elaboración de las decisiones necesariamente redunde en el consenso en torno a las metas. Tampoco puede concluirse que se eliminarán los problemas inherentes a la implementación una vez alcanzado el consenso en torno a las metas (Van Meter y Van Horn, 1993).

y encontrar arreglos de cooperación para poder llegar a un acuerdo e implementar dicha política” (Berman 1993: 299).

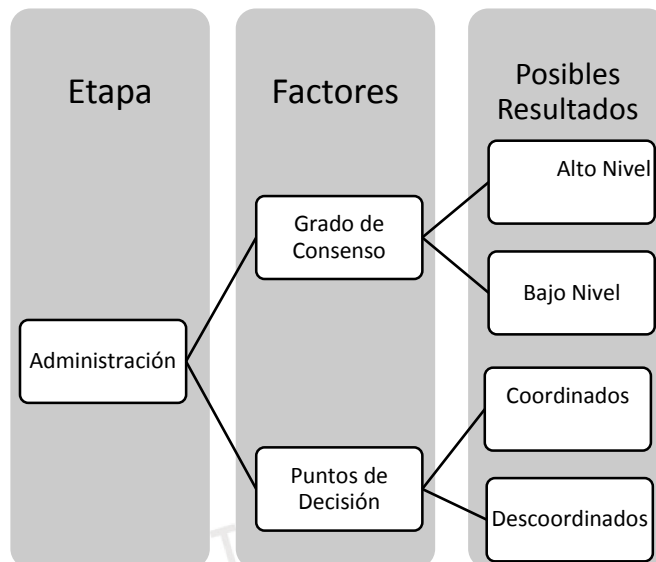
El segundo aspecto a tomar en cuenta es la cantidad de “puntos de decisión” (Aguilar, 1993) que necesita una política pública para poder llevarse a cabo. Un punto decisión es tal en la medida “que la política requiere que un participante por separado dé su aprobación” (Aguilar, 1993: 52).

Por lo general, cuando existen puntos de decisión, los mismos se tienen que dar de forma coordinada, si no la política se interrumpe o se desvía del rumbo previsto. De esta forma, se extrae no solo la trayectoria de la política pública sino la lista de actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa

Usualmente, la multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión y de aprobaciones requeridas en cada decisión, provocan "la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión" (Aguilar, 1993: 52). Y es que frecuentemente las políticas contienen varios objetivos que en el concepto fino de sus diseñadores forman una unidad interdependiente, pero que en la práctica de su desarrollo comienzan primero a diferenciarse, después a separarse y terminan enfrentándose como opciones excluyentes con trayectorias propias de realización (Aguilar, 1993: 54)⁵.

⁵ De lo anterior también se puede ver el grado de integración jerárquica que existe entre los actores y organismos que implementan la política pública. Según Aguilar (1993:56) esta integración está determinada por: “1) por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto”.

Figura 1. La etapa de la Administración en la Macro-Implementación



Adaptado de Berman (1993: 296)

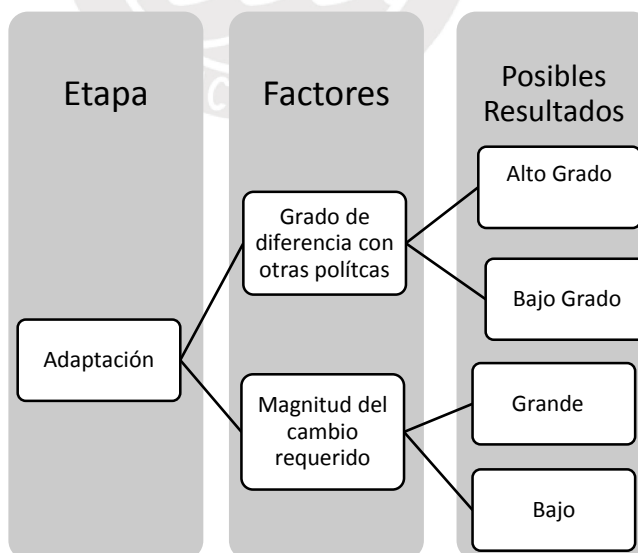
Luego de la etapa de administración está la segunda etapa, la de adopción organizativa. En ella, lo principal es determinar la magnitud del cambio requerido por parte de la política pública a la institución y sus actores, para que ésta pueda ser implementada según lo diseñado. En este sentido, lo primordial es ver cómo el contexto interno debe adecuarse para la implementación.

Dos factores forman parte del proceso de adopción organizativa. El primero, es que la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de políticas anteriores o de políticas que paralelamente se vienen implementando en una organización. Esto lleva a analizar el lugar de la política pública dentro del ministerio u organizaciones que la van a implementar y cómo se condice o no con las demás políticas que son

implementadas por los mismos⁶. El segundo factor es la magnitud del cambio requerido en las organizaciones que implementarán la política. Es decir, ya no se compara el contenido de la política pública respecto a otras sino cómo debe adaptarse la institución para poder llevarla a cabo.

Según diversa literatura (Aguilar 1993, Berman 1993, Sabatier y Mazmanian 1993), es más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige a la dependencia pública responsable ninguna reorganización drástica. De modo contrario, será más difícil poner en práctica aquellas políticas que obligan a “cambios profundos de las relaciones entre los participantes durante la implementación, que aquellas otras que demandan únicamente cambios marginales en las relaciones establecidas” (Aguilar 1993: 53).

Figura 2. Etapa de Adaptación de la Macro-Implementación



Adaptado de Berman (1993: 302)

⁶ Como sugieren diversos autores (Aguilar 1993, Berman 1993, Sabatier y Mazmanian 1993), los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos.

Con ello, al menos teóricamente, se tiene que la implementación de una política tendrá más probabilidades de ser exitosa si a) existe un alto grado de consenso entre los ejecutores y actores clave; b) Existen pocos “puntos y coordinados de decisión” y actores independientes con capacidad de veto en su implementación; c) el grado en que difiere de otras políticas públicas de las entidades que la aplicarán es medio o bajo y d) Exija una mínima reorganización a las entidades que estarán a cargo de su puesta en práctica. Así pues, combinando todos los factores sería posible determinar el grado en el que una política pública podría ser o no exitosa en su macro-implementación

1.3 La brecha de implementación

El que una política cumpla los requerimientos arriba descritos no significa que sea una “buena” política, toda vez que estos criterios miden el nivel de implementación más no de aporte a los beneficiarios según los objetivos previamente planificados por aquella. Una forma de complementar dicho análisis es utilizar la perspectiva de “brecha de implementación” (Grindle 2009) que servirá para profundizar el estudio de las diferencias entre el contenido y la implementación de la política, entre lo que se anuncia como política y lo que se ejecuta en realidad.

Para Grindle (2009), la brecha de implementación es la diferencia entre lo formulado, materializado en el marco normativo y su respectivo plan estratégico,

y lo concretado en la práctica. A veces, esta brecha puede ser reducida o puede ser enorme, una de cuyas expresiones adversas más extremas es la no ejecución de un programa o proyecto público (Grindle 2009). Esta divergencia “no siempre es negativa, pero sí es normalmente imprevisible desde la perspectiva de aquellos que formulan el plan, sus metas, actividades y presupuestos” (Franco, 2016: 97).

La disparidad o brecha de la implementación puede estar determinada por una serie de factores: i) la falta de objetivos claros o valores congruentes en los mandatos de una organización pública y/o en la política pública a implementar que deja espacio para la interpretación. Es decir, una política que no deja completamente clara las funciones de aquellos que la conforman, ni tampoco alinea a los actores necesarios para su puesta en marcha. ii) La dificultad para entender el rol que juega la discrecionalidad y la motivación entre los funcionarios a cargo de su ejecución. Es decir, el no tomar en cuenta que los cambios que implican la introducción de nueva política afectan (de una forma u otra) las estructuras de poder existentes en cada organización pública o actor involucrado. Dichas estructuras de poder pueden no favorecer la implementación de nuevas políticas, generando conflictos y resistencias. Y es que, por su naturaleza, la mayoría de las políticas no sólo proveen beneficios, sino que también imponen costos; crean ganadores, pero también perdedores (Grindle, 2009: 36)⁷. iii) La importancia creciente que tiene en la implementación una larga

⁷ Para Grindle: “Una característica casi universal de las iniciativas de reforma política que crean ganadores y perdedores es que estos últimos tienen grandes incentivos para resistir el cambio y están plenamente conscientes de sus pérdidas potenciales, mientras que los ganadores no

cadena de interacciones entre múltiples actores en la producción y provisión de bienes y servicios (Grindle 2009; Barrett 2004).

Se debe considerar, por otra parte, que “la implementación puede conducir a la reformulación de la estrategia que la originó y, en ocasiones, a la redefinición de los objetivos mismos de la política pública” (Franco, 2016: 96). Lejos de ser un proceso lineal, la gestión estratégica se retroalimenta, con reiteradas “idas y vueltas” entre la formulación y la implementación. Esta influencia recíproca -que no excluye mecanismos de control- puede comprender procesos de negociación política (Barret 2004), la construcción de discursos legitimadores y mecanismos de comunicación para alinear la lógica e intereses de diversos actores pero “también mecanismos de coordinación multinivel para integrar prácticas de gestión diferentes” (Franco, 2016: 107).

Esto es de mayor relevancia cuando estamos hablando de una política, como la del FONIE, que necesitaba de varios cambios tanto dentro del MIDIS como en los demás sectores participantes (ministerios, gobiernos sub-nacionales, etc.) y que buscaba innovar respecto a las demás políticas sociales implementadas en los últimos años. Así pues, este enfoque permite complementar nuestro análisis de la implementación y tener una evaluación más centrada en los cambios propuestos y lo realmente llevado a cabo.

saben de los beneficios que habrán de recibir y pueden no estar bien organizados para forzar el cambio” (Grindle, 2009: 37).

CAPÍTULO 2. DISEÑO DE IMPLEMENTACIÓN DEL FONIE: PROBLEMAS Y DIFICULTADES

En el presente capítulo veremos cómo se diseñó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) desde la perspectiva de la macro-implementación reseñada en el capítulo anterior. Esto permitirá conocer dicho fondo, así como sus principales dificultades a la hora de su implementación, las que llevaron a que exista una gran diferencia entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado.

2.1 Diseño del FONIE

El FONIE fue un programa que se enmarcó dentro de un conjunto de políticas sociales que fueron iniciadas por el Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo (MIDIS), creado en el 2011, con el objetivo de “reducir las desigualdades, vulnerabilidades y riesgos sociales que no pueden ser cerrados por la política social universal” (El Peruano 2011: 451894), de tal forma que se

convierta en el ente rector de las políticas sociales, basándolas en la evidencia, la focalización y la articulación de manera intersectorial e intergubernamental⁸.

Una vez creado, el MIDIS diseñó y buscó articular antiguas y nuevas políticas y programas sociales, unificándolos en una estrategia integral, llamada “Estrategia Incluir para Crecer” (MIDIS, 2013a). Esta estrategia se basa en cinco ejes relacionados (de los cuales solo dos son relativos a los programas alimentarios): Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor⁹.

Buscando mejorar el impacto del Eje de “Inclusión Económica”, y con condiciones a favor tales como la existencia de recursos para financiar programas sociales y la voluntad política para promover la igualdad de oportunidades desde un enfoque inclusivo¹⁰, se creó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)¹¹.

En tanto programa, el FONIE tuvo como objetivo final el promover el acceso a infraestructura y servicios básicos que incrementen la productividad de activos familiares, lo que a su vez favorece al crecimiento de los ingresos

⁸ La creación del MIDIS, a su vez, se enmarca en la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), el cual elaboró

⁹ Ver Anexo 1 para una referencia completa de esta estrategia.

¹⁰ Esta voluntad política para trabajar el tema, se ve graficada no solo en la creación del MIDIS y el FONIE sino en la cantidad de presupuesto asignado para aquellos (unos S/. 5 mil millones de soles anuales para el primer caso y S/. 1,600 millones para el segundo, aproximadamente).

¹¹ Mediante el artículo 23 de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 2013. Para un repaso de la normativa que compone la formación del FONIE ver el Anexo 3.

autónomos de los hogares. Con ello se buscó implementar un enfoque innovador de las políticas sociales, en un ministerio que buscaba tener su rectoría (el MIDIS), dentro de un ámbito complejo como el de los proyectos de inversión pública¹².

En términos concretos, la meta central del FONIE fue el cierre de brechas en cobertura y calidad en agua y saneamiento, telecomunicaciones, electrificación y caminos vecinales¹³. Para ello, financió la elaboración de estudios de pre inversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento, presentados por los Gobiernos Regionales, Locales, el propio Sector o las personas jurídicas privadas, buscando que la ejecución de infraestructura en los cuatro sectores se dé preferentemente de forma simultánea, con el fin de generar un impacto en el bienestar y la mejora de la calidad de vida en los hogares rurales¹⁴.

¹² Cabe recordar que el FONIE, y el enfoque de los servicios de infraestructura básica como activos económicos, tienen como base una serie de innovadores estudios donde se analiza el impacto de dicha infraestructura como soportes para salir de la pobreza. El principal estudio para el caso peruano es uno realizado por Escobal y Torero (2005), que muestra que estos servicios son más eficaces en los territorios cuando llegan al mismo tiempo, ya que su impacto conjunto se duplica o triplica si es que se compara con su impacto singular sumado por separado. Es de ahí también que el FONIE extrae la idea de que los servicios apalancados por los proyectos de inversión pública traten de llegar “de forma simultánea”.

¹³ Para cumplir con este objetivo, entre marzo y mayo de 2013, se aprobaron el Reglamento del FONIE (Decreto Supremo N° 004-2013-MIDIS); la Directiva del FONIE (Resolución Ministerial N° 071-2013-MIDIS) y el Manual de Operaciones (Resolución Ministerial N° 087-2013-MIDIS), en los que se establecen los procedimientos que deben seguir los gobiernos regionales y locales, así como los programas nacionales (Transportes y Comunicaciones, Energía y Saneamiento) para acceder a recursos del Fondo.

¹⁴ Mediante la 58° Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley del Presupuesto del año Fiscal 2014, se dispone que el FONIE podrá financiar, además, la reformulación de estudios de proyectos de inversión pública que no se encuentren en etapa de ejecución.

2.2 Gestión del FONIE

A nivel de diseño, la contribución innovadora del FONIE es que buscó cumplir con sus objetivos a través de la gestión de un fondo de forma centralizada, con un ciclo operativo que contempla los tiempos de los proyectos de inversión pública y los de su gestión, y la coordinación simultánea de “combos de infraestructura” a distritos focalizados que carecen de los mismos y que activamente buscan que esas brechas sean cubiertas por el Fondo.

Para ello, según se establece en su propio Manual de Operaciones, el mecanismo de administración del FONIE estuvo conformado sobre la base de cuatro componentes: i) Un arreglo organizacional multisectorial de gerencia articulada de las intervenciones. ii) Un proceso de identificación, focalización, programación, ejecución y evaluación de las intervenciones. iii) Un proceso de asignación, transferencia y seguimiento de los recursos del FONIE. iv) Un sistema de incentivos y de gestión de los recursos del FONIE y de recursos adicionales provenientes de entidades públicas, privadas y/o personas naturales (MIDIS, 2013b).

En teoría, el FONIE debió generar espacios de articulación multisectorial (reuniendo a los representantes de la alta gerencia del MIDIS, PROINVERSIÓN y las Unidades Sectoriales de los ministerios pertinentes), cuyas decisiones y acuerdos sean acatados de manera sectorial según sea el proyecto de inversión

pública aprobado y dependiendo de quién sea la unidad encargada de ejecutarlo. Para ello, se compuso de un Comité Directivo, una Secretaría Técnica y de Gestión (STG) y las Unidades a cargo de las intervenciones.

El Comité Directivo tuvo la misión de facilitar y apoyar el trabajo de la Secretaría Técnica de Gestión del FONIE, mediante el análisis y toma de decisiones en el nivel estratégico y programático para el logro de los objetivos del FONIE. Siendo un Comité Multisectorial, fue presidido por el MIDIS y tuvo a cargo la planificación Anual del Ciclo Operativo del Fondo¹⁵.

La STG del FONIE fue una unidad funcional y técnica, y tuvo la misión de dirigir y articular la participación efectiva de actores públicos y privados para lograr las intervenciones preferentemente simultáneas sobre la infraestructura básica territorial en Agua y Saneamiento, Electrificación, Telecomunicaciones y Caminos Vecinales en los distritos focalizados, con la finalidad de cerrar en forma

¹⁵ El Comité Directivo estuvo conformado por los siguientes miembros: a) El Viceministro de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. b) El Director General de Políticas y Estrategias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, quien a su vez ejerce las funciones de Secretario Técnico de Gestión del FONIE. c) El Director General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. d) El Director General de Política de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas. e) El Director Ejecutivo del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provías Descentralizado del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. f) El Director Ejecutivo del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. g) El Secretario Técnico del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. h) El Director General de Electrificación Rural del (DGER) Ministerio de Energía y Minas.

sostenible las brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos seleccionados.

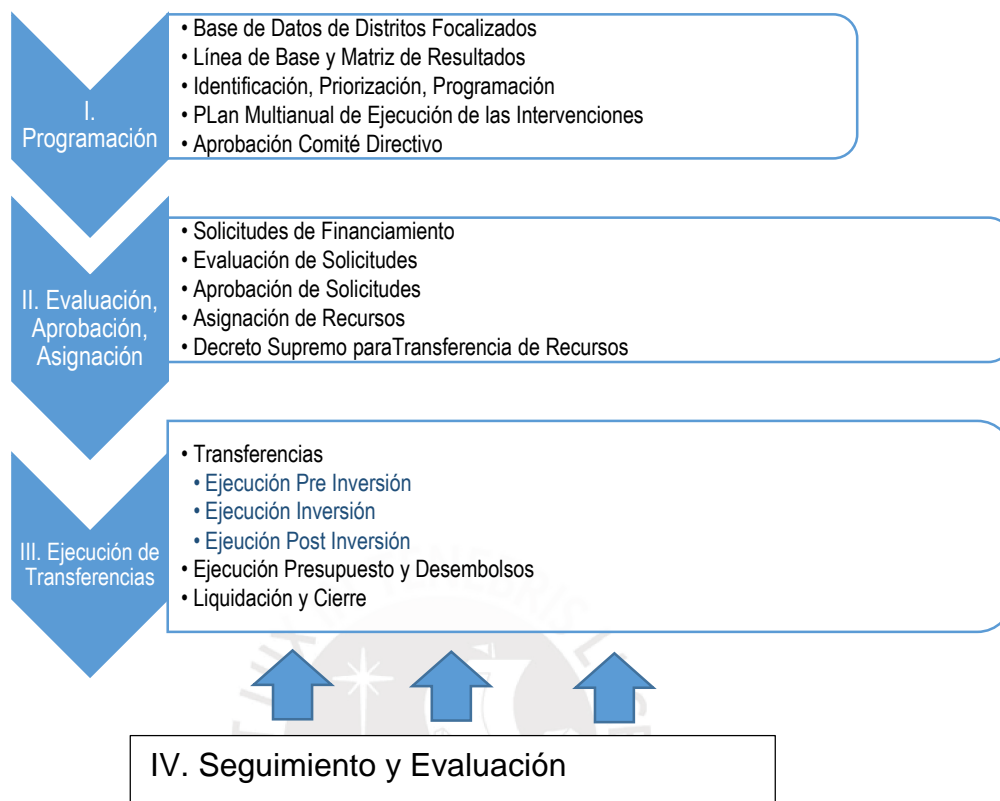
Al igual que en el caso del Comité Técnico, estuvo conformada por la participación permanente y coordinada de los representantes que asignen los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Energía y Minas, y de Transportes y Comunicaciones; además de los representantes del MIDIS.

Más abajo estuvieron las Unidades a cargo de las intervenciones, que se dividen en 3: las Unidades Sectoriales, PROINVERSIÓN y los Gobiernos Regionales y Locales. Estas tres formaron parte central del ciclo de operación del FONIE. De esta manera, las Unidades Sectoriales son las unidades designadas por el Ministerio de Vivienda y Saneamiento, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Energía y Minas, responsables de recibir, verificar evaluar y dar la conformidad técnica y económica a las propuestas de intervenciones de los Gobiernos Regionales y Locales, y las iniciativas privadas o asociaciones público-privadas presentadas por PROINVERSIÓN.

2.3 Ciclo Operativo del FONIE: diseño y realidad de la implementación

En cuanto al ciclo operativo del FONIE, este fue diseñado con 4 fases, cada una compuesta de diferentes etapas e instrumentos. De forma esquemática, este es el orden de las fases y sus etapas:

Figura 3. Ciclo Operativo FONIE



Fuente: FONIE 2013
Elaboración propia

La idea de dicho esquema era no solo generar los espacios de coordinación intersectorial arriba mencionados, sino que el FONIE tuviera la rectoría de todo el proceso, impulsando activamente las sinergias y los proyectos de inversión “en combo”. No obstante, este esquema inicial, una vez llevado a la práctica de las políticas públicas, tuvo otro tipo de funcionamiento, el cual varió según la fase.

En cuanto a la primera fase, la de Programación, en ella se tenían que identificar los ámbitos y sectores de intervención, construyendo las matrices de

resultados y de priorización para la generación de los “combos de inversión” (MIDIS, 2013b). Para ello, dos instrumentos eran centrales: la base de datos de distritos focalizados y el Plan Multianual.

Cuadro 2. Fase de Programación del FONIE

FASE 1: PROGRAMACIÓN			
Etapa	Unidad (es) a cargo	Producto Esperado a nivel de diseño	Diseño en la práctica
1) Elaboración Base de Datos	STG	Base de datos de distritos focalizados	Base de datos de distritos focalizados.
2) Elaboración Línea de Base y Matriz de Resultados	STG	Línea de Base de FONIE Matriz de Resultados FONIE	
3) Identificación, Priorización y Programación	Unidades Sectoriales STG	Insumos para elaborar Plan Multianual con criterios de simultaneidad y sinergias	La Programación de inversiones entre sectores no se comparte. El proceso de programación se basa en criterios del MIDIS
4) Elaboración de Plan Multianual de Ejecución de Inversiones	Unidades Sectoriales STG	Plan Multianual de Inversiones planificados a nivel del territorio y el combo de servicios entre los diversos sectores	Los Planes Multianuales entre sectores no se comparten. No se elaboró Plan Multianual con criterios de articulación y provisión de “combos
5) Aprobación de Comité Directivo	Comité Directivo	Aprobar Plan Multianual	Comité aprueba lo que le entregan.

Fuente y Elaboración Propia

No obstante, solo el que depende estrictamente del MIDIS, la base de datos de distritos focalizados, fue el que se llevó a cabo durante el periodo estudiado (FONIE, 2016). El Plan Multianual, a pesar de ser un instrumento que iba a proveer de una visión general de Ciclo Operativo del financiamiento de las intervenciones con recursos del FONIE en un periodo de 3 años, comprendiendo procesos de identificación, priorización y programación, nunca fue realizado debido a que los sectores no compartieron sus programaciones ni mucho menos las trabajaron de forma articulada. Ello impidió generar criterios compartidos entre los ministerios de articulación de proyectos de inversión y la provisión de “combos” de infraestructura.

En cuanto a la segunda fase, la de Evaluación, Aprobación y Asignación de los proyectos de inversión pública, esta tenía como objetivo la evaluación de las solicitudes de financiamiento de los gobiernos regionales, locales¹⁶. Más allá de obtener la aprobación de los proyectos de inversión, la idea era que el FONIE tuviera un rol central en el ordenamiento de las inversiones.

Cuadro 3. Fase de Evaluación, Aprobación y Asignación del FONIE

FASE 2: EVALUACIÓN APROBACIÓN, ASIGNACIÓN			
Etapa	Unidad (es) a cargo	Producto Esperado a nivel de diseño	Diseño en la práctica
1) Entrega de Solicitud de Financiamiento	Gobiernos Regionales y Locales	Solicitud de Financiamiento FONIE	No existen criterios de ordenamiento de las solicitudes

¹⁶ Estas solicitudes pueden referirse a cualquier fase del ciclo de proyectos del SNIP (ahora Invierte.pe), ya sea en Pre-Inversión, Ejecución o Mantenimiento.

		Se aprueban de acuerdo a criterios de inversión acordados entre los sectores	
2) Evaluación de Solicitud	Unidades Sectoriales	Aprobación de solicitud	Solicitud aprobada de forma individual. No se aplican criterios en “combos” ni de otros criterios que no sean del sector.
3) Asignación de Recursos	STG	Recursos Asignados Asignar recursos a solicitudes aprobadas priorizando aquellas más beneficiosas según FONIE	Da visto bueno a lo ya aprobado por sectores
4) Emisión Decreto Supremo	MEF	Formalizar asignación de recursos	Formalizar asignación de recursos

Fuente y Elaboración Propia

No obstante, una vez que se llevó al terreno de la implementación, en esta fase se observa que el FONIE no solo se pierde el carácter intersectorial que en la primera se busca (fallidamente) fomentar, sino que pierde centralidad respecto al ordenamiento de las etapas ya que, al ser la fase de aprobación y asignación de recursos, y al tratarse de proyectos que pasan por la normatividad de la inversión pública vigente, el MEF cobra necesaria preponderancia. Este ministerio se convierte en un punto de paso obligado visible para que el FONIE

funcione porque sin su visto bueno no puede haber presupuesto. Entonces, se convierte en actor que si bien apoya la implementación tiene capacidad de veto y un rol vigilante constante en todo lo que queda del ciclo.

En cuanto a la tercera fase, la de ejecución de transferencias, se tiene que las entidades que han gestionado las intervenciones incorporan los recursos transferidos en sus presupuestos institucionales. A partir de ello comienza la ejecución de los proyectos. Pero siempre bajo la supuesta tutela del FONIE como ente rector.

Cuadro 4. Fase de Ejecución de Transferencias del FONIE

FASE 3: EJECUCIÓN DE TRANSFERENCIAS			
Etapas	Unidad (es) a cargo	Producto Esperado a nivel de diseño	Diseño en la implementación
1) Transferencias	MEF	Convenios de Ejecución	Se asigna el dinero Se realizan los convenios según la carga de trabajo
2) Ejecución de proyectos	Unidades Sectoriales Gobiernos Regionales y Locales	Proyectos de inversión	Se ejecutan los proyectos según parámetros SNIP y metodología del sector

3) Liquidación	Unidades Sectoriales Gobiernos Regionales y Locales	Formato de Cierre SNIP Formato de Cierre FONIE	Se liquida el proyecto según parámetros SNIP Supervisa FONIE
----------------	--	---	---

Fuente y Elaboración Propia

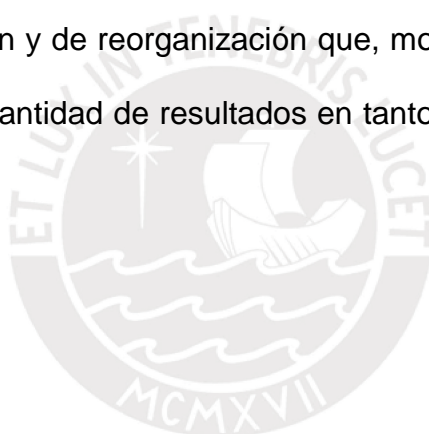
En contrapartida a lo dispuesto en el diseño del programa, del cuadro se desprende que, ya para esta tercera fase, toda impronta que pudieran tener los espacios intersectoriales en las fases anteriores ya no existe. Y que más bien son el MEF y las unidades sectoriales las que ocupan mayor protagonismo, sin que la normativa del FONIE sea la que enmarque o dirija sus actividades, sino más bien las de ejecución de proyectos de inversión pública (SNIP)¹⁷.

Así vemos que mientras el diseño del FONIE se basaba en la creación de espacios de coordinación intersectorial, en el rol central del MIDIS en tanto ente rector y en la capacidad de articular diversos proyectos de infraestructura, en la práctica estos supuestos no se correspondían con la realidad de la implementación, tanto a nivel de las capacidades del FONIE, el contexto político-administrativo en el que se encontraba y la realidad de funcionamiento de los actores que participaban en él. El escenario realmente existente de las políticas públicas en el Perú, más bien, llevaba a que cada sector trabajara por su cuenta,

¹⁷ Finalmente, está la Fase de Seguimiento y Evaluación, que implicó el monitoreo a la ejecución física y financiera de las intervenciones financiadas, de acuerdo a los reportes e información presentada por las Unidades Sectoriales y de las coordinaciones realizadas con las Unidades Ejecutoras. Esta no sufrió de mayores modificaciones en su fase de implementación.

a que sea el MEF el ente rector (lugar que usualmente ocupa en materia de inversión pública) y a que el trabajo se dé de forma desarticulada.

Visto a la luz del enfoque de la implementación de las políticas públicas, en consecuencia, todos los factores reseñados llevaron a que el FONIE no pueda cumplir con los objetivos que se planteó en su etapa de diseño: el de ser un programa de gestión intersectorial y de ejecución simultánea y “en combo” de proyectos de inversión pública. Ello significó que el programa pasara por un proceso de adaptación y de reorganización que, modificando su diseño, tratara de cumplir la mayor cantidad de resultados en tanto política. Esto se analizará el siguiente capítulo.



CAPÍTULO 3. IMPLEMENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL FONIE

Una vez señalados los factores más problemáticos en el diseño de la macro-implementación del FONIE, estableciendo lo que llevó a una distancia entre lo diseñado y lo que se llevó a cabo en la práctica, analizaremos en este capítulo las causas que generaron dicha brecha, el impacto que tuvo en los resultados de la implementación y la estrategia de adaptación frente a este escenario. Para ello, tomaremos en cuenta a la perspectiva de actores clave en el programa y los procesos más importantes ocurridos en el FONIE.

3.1 El FONIE y la voluntad política

Una primera cuestión clave a considerar son las razones por las cuales se diseñó el FONIE. ¿Obedeció a una propuesta debidamente considerada en un plan de trabajo inicial del MIDIS? ¿O más bien fue una oportunidad que se presentó en pleno proceso de construcción institucional de un ministerio nuevo y que de forma pragmática se tomó para consolidar dicho proceso?

Tal como lo explica Carolina Trivelli, ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social:

Uno de los temas que más llamó la atención era el mapa de acceso a servicios básicos en zonas rurales (realizado en el 2012). Uno de los datos clave fue el referido a que solo el 10% de hogares tenía acceso al combo mínimo (de agua y saneamiento, electricidad, vías de transporte y telecomunicaciones). Es decir, 1 de cada 10 tenía el combo completo (...) Ese fue el dato duro (...) Ese indicador se incluyó en los indicadores MIDIS y se mostró al Presidente de la Republica, lo que llevó a la creación del FONIE.¹⁸

Vemos pues que, si bien dentro del ámbito de problemas debía combatir el MIDIS, el FONIE surge como algo completamente externo a su concepción inicial. Es por ello que, más allá de la aprobación política y sectorial, no todos los actores en el MIDIS estuvieron de acuerdo con el lanzamiento del FONIE ya que “parecía una decisión apresurada (...) por la presión política de mostrar resultados en el cierre de brechas”¹⁹.

No obstante, este desacuerdo se dejó de lado todas vez que se que entendía por qué desde arriba se buscaba implementar el FONIE. Y es que “tener acceso a caminos vecinales y tener saneamiento no solamente sumaba bienestar sino lo potenciaba. Ese resultado, que era potente, llamó la atención del Presidente de la Republica, llevando a que se lanzara el FONIE”²⁰.

En consecuencia, el punto de partida fue una decisión política, lo que es usual cuando se formulan políticas públicas. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, dicha decisión no vino acompañada del tiempo y las coordinaciones

¹⁸ Entrevista a Carolina Trivelli, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, 2011- 2013.

¹⁹ Entrevista a Silvana Vargas, Ex Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, MIDIS.

²⁰ Entrevista a Silvana Vargas, Ex Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, MIDIS.

necesarias para llevar a cabo un programa de la envergadura y complejidad del FONIE. El objetivo final que se perseguía (el financiar los proyectos de inversión pública en infraestructura de transporte, agua y saneamiento, electrificación y telecomunicaciones, y la labor de coordinación intersectorial que buscaba llevar esos servicios de manera simultánea en los distritos focalizados -el llamado “combo de servicios”-) requería de estrategias muy finas de articulación entre ministerios y de una gran capacidad de rectoría del parte del MIDIS. Ambas estrategias implican tiempo, negociaciones y trabajo para enrolar a todos los actores del programa. Más aún si pretendía ser intersectorial. Dichas estrategias no “emanan” espontáneamente de la decisión política (por más férrea que esta sea). Sino que se deben construir de a pocos. Cosa que no pudo realizarse.

Es por esta razón que, a pesar del poco tiempo que demoró la puesta en marcha del FONIE y la cantidad de dinero que se le asignó (demoró poco más de un año y se le asignó casi la quinta parte del presupuesto del MIDIS), este tuvo grandes dificultades.

La principal fue la ausencia de un plan para concatenar los diferentes sistemas administrativos de parte de todos los ministerios participantes y el tipo de trabajo que se iba a exigir (desarrollo de diferentes etapas de proyectos de inversión pública). La ausencia de espacios llevó a que los actores no adopten la lógica del programa. El ejemplo de ello es la primera fase del FONIE: la programación de las inversiones para los proyectos de infraestructura. Teniendo como requisito que éstas sean preferentemente simultánea y se realicen de

forma sinérgica, esto no podía lograrse en la práctica debido a la ausencia de espacios y de soportes institucionales de articulación entre sectores.

3.2 El contexto institucional del MIDIS y la implementación como “mero trámite”

Desde la perspectiva de la “brecha de implementación (Grindle, 2009), la distancia entre lo planificado y lo ejecutado por una política puede estar determinada en dos categorías: los errores propios del diseño y en la factibilidad de que tal política sea implementada según el contexto institucional que la rodea. El primer factor ya fue repasado en el capítulo anterior. El segundo se repasará en este apartado.

El MIDIS es el órgano rector de la Política Nacional de desarrollo e Inclusión Social, por ello, recayó en su novísima estructura institucional el liderar la implementación del FONIE. Sin embargo, no estaba preparado para tal encargo. Hay que tener en cuenta, que en el año 2012, el MIDIS se encontraba recién iniciando operaciones y de un momento a otro, se le asigna la responsabilidad de la rectoría del FONIE por lo que “la percepción del mismo funcionario del MIDIS era que la dirección de políticas no estaba preparada para el FONIE, ni para convocar a pares para alinearlos. No estábamos preparados. Debí haber estado en PCM o en otro lado y no en MIDIS”²¹.

²¹ Entrevista a Silvana Vargas, Ex Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, MIDIS.

Así pues, sin tener en cuenta todas las condiciones institucionales para llevar adelante el FONIE, se da la decisión política de crear el FONIE, con un total de recursos asignados para los años 2013 a 2016 de S/. 1,480 millones de soles²². Esto a pesar de algunos reparos y observaciones, como las de funcionarios del MEF, quienes no recibieron de manera positiva el Fondo por recelo sectorial e incredulidad en la existencia del “combo” de servicios²³.

Es posible señalar que, más allá de la oportunidad política, detrás de este apresuramiento en crear el FONIE también estuvo la concepción de la implementación de la política pública como un mero trámite, estos es, como una cadena de actividades donde “tanto el diseño como su puesta en práctica son temas rutinarios donde los “técnicos” se encargan de lo primero y la “burocracia” de lo segundo (Berman, 1993; Aguilar 1993).

Esto se ve reflejado en el diseño del programa: extremadamente complejo, con muchas instancias de coordinación y diversos actores y puntos de decisión que no siempre estuvieron alineados con los objetivos del FONIE. Es solo bajo una perspectiva de la implementación de las políticas pública como “mero trámite” que no se contempla la dificultad inherente en un programa

²² La asignación anual del FONIE ha sido cada vez menor, pese al aumento de la demanda por financiamiento y al incremento de distritos focalizados. Así, mediante la Ley de Presupuesto del año Fiscal 2013 se asignó 600 millones de soles, luego mediante la Ley del Presupuesto del año Fiscal 2014 se asignó 400 millones de soles adicionales al Fondo y mediante las Leyes de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2015 y 2016 se asigna 330 y 150 millones de soles adicionales al FONIE respectivamente. Ver Anexo 8 para más información.

²³ Desde antes del inicio del FONIE existía mucho escepticismo de parte del MEF. Así, por ejemplo, señala Rodolfo Acuña, Director General de Presupuesto Público del MEF durante el periodo 2013-2016: “nada aseguraba que el diseño del FONIE trajera el combo de servicios que se esperaba”.

compuesto por 4 fases las que – a su vez- están conformadas por 12 etapas, en las cuales intervienen 5 ministerios y con procesos de inversión pública con su propia normativa (en ese momento era el SNIP) y su propio ente rector (el Ministerio de Economía y Finanzas).

Esta diversidad de puntos de decisión y de sistemas administrativos que conviven en la implementación del FONIE llevó a que mientras más se baja en el ciclo operativo menos control se tuviera sobre los actores que lo conforman (salvo el MIDIS). Tanto operativa como normativamente, el FONIE fue perdiendo importancia y son los instrumentos de los otros ministerios y sobre todo del SNIP los que rigen aquello que sucede en la implementación del Fondo y generan los incentivos para la participación. De este modo, ya en la etapa de implementación, el actor que con mayor capacidad dentro del programa no era el MIDIS sino quién autorizaba los fondos, esto es, el Ministerio de Economía y Finanzas.

3.3 La adaptación de la implementación como problema

Siguiendo a Berman (1993), es posible estudiar una política a partir del paso de la macro-implementación a la micro-implementación. La política pública se da en dos arenas: la de contexto institucional general (donde ministerios y entidades a nivel nacional diseñan y deciden actividades) y la de contexto institucional particular (donde los actores que ejecutan la política pública y tienen

que interactuar con grupos de interés locales, beneficiarios concretos y operadores de otros programas y políticas).

Mientras el problema de los actores del primer contexto es lograr diseñar una política que sea efectivamente ejecutada por los niveles locales, el problema de los actores del segundo contexto es ver cómo adaptar esta política a sus particularidades organizacionales, lo que origina – a su vez- cambios dentro de los propios actores y el entorno organizacional.

Los problemas que enfrentaron los sectores para implementar los mandatos del FONIE se encontraron de forma más definida en esta fase de transición del diseño a la implementación. Y es que se estaba frente a un proceso de implementación poco usual, con grandes particularidades, nulos antecedentes pero con “impulso político” (esto es, no había opción de dar marcha atrás). ¿Qué procesos tuvieron que darse para implementar una política que no estaba bien diseñada?

El aspecto central fue revisar los principales cuellos de botella para establecer una estrategia alternativa de cómo reducir dicha situación. Como señala, Paola Bustamante, ex ministra del MIDIS en el periodo 2014-2016, “lo que no se vio en la propuesta del combo de servicios fue que había que presentar cuatro expedientes técnicos distintos (...) que tenían sistemas administrativos también diferentes”²⁴.

²⁴ Entrevista a Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 2014-2016.

A esta problemática se le sumaba que los requisitos técnicos de los expedientes eran complejos (en algunos casos con requerimientos que suponen un alto costo en la formulación). Así por ejemplo, en el caso del sector de Agua y Saneamiento: “el examen de calidad de agua se pide de manera estandarizada para todos los proyectos. Por lo que es necesario tener un ingeniero en los municipios (...) ese profesional no existe en el campo y demora en ser conseguido. Eso es problemático porque un proyecto formulado solo está vigente seis meses (...) Por lo que, al no conseguir al ingeniero, la mayoría de veces hay que volver a empezar”²⁵.

De la misma forma, no se tomó en cuenta que los distritos focalizados eran de zona de extrema pobreza, justamente donde las debilidades institucionales y la precariedad de gestión se hacen más evidentes. Para el caso del FONIE, esto se tradujo en poca capacidad para la presentación de expedientes técnicos acordes a los requisitos de los diferentes sectores involucrados en el FONIE.

Ello explica que en los primeros dos años del FONIE la mayor parte de los proyectos aprobados estaban vinculados a caminos vecinales, que eran los proyectos con los que contaban los gobiernos locales y que son –en comparación- menos complejos y costosos de elaborar en cualquiera de las fases del ciclo de proyectos de inversión pública.

²⁵ Entrevista a Luis Ilontop, especialista del Programa Nacional de Saneamiento Urbano Rural del MVCS.

Aun así, los proyectos de caminos vecinales requerían estudios de suelos y “la mayoría de expedientes llegaban sin estudio de suelos y ese estudio es caro (...) El MEF sabía de nuestras exigencias técnicas pero no asignaba los recursos necesarios para hacer esos análisis en esos expedientes”²⁶.

Ante esta situación, la respuesta fue la adaptación. Efectivamente, lo que ocurrió con el FONIE fue un proceso de adaptación donde todos los actores, los que decidían y regulaban el proceso y los que lo ejecutaban, produjeron cambios que permitiesen lograr en parte los objetivos propuestos inicialmente.

3.4 La adaptación de los resultados

Desde su creación a abril 2016, el FONIE efectuó 20 transferencias de financiamiento a favor de los pliegos ministeriales: Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones y Vivienda, Construcción y Saneamiento, por un monto de S/.1,426.2 millones de soles, destinados a implementar 1,665 intervenciones en 547 distritos focalizados (FONIE 2016).

De los S/.1,426.2 millones, S/. 837.1 millones se destinaron a diversos gobiernos locales y regionales a fin de que sean los ejecutores de las intervenciones; mientras que los restantes S/. 589.1 millones estuvieron a cargo de las Unidades Sectoriales correspondientes de cada ministerio. En ninguno de

²⁶ Entrevista a Gustavo Quintanilla, especialista en planeamiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

los casos, sin embargo, se llegó a obtener una intervención sinérgica o “en combo” de los proyectos de infraestructura.

Ambas ex ministras, Bustamante y Trivelli, señalan coincidentemente que la apuesta por los combos era acertada pero lejana a la realidad del sector público ya que por una parte “no hay ninguna norma pública en el Estado peruano que permita presentar combos de servicios”²⁷ (Bustamante) y menos aún en un contexto como el 2012-2016 donde “todos los sectores tenían ingentes recursos por ejecutar, por lo que el FONIE suponía una responsabilidad más que asumir y carecía de incentivos para su implementación en conjunto”²⁸.

El resultado de este proceso de administración y adaptación donde habían muy pocos incentivos sectoriales es que, si bien se ejecutó todo el presupuesto, “se sacrificó la lógica la intervención concurrente (en combos) del FONIE. Se diluyó en el camino por que no se prestó atención a como se trabajaba en ámbitos rurales pobres y disperso. Pusimos la carreta delante de los caballos”²⁹.

3.5 La adaptación como hoja de ruta

La articulación intersectorial de los ministerios (así como el apoyo de los Gobiernos Locales y Regionales) fue una condición del FONIE para lograr que los servicios de infraestructura lleguen de forma simultánea a los distritos. Sin

²⁷ Entrevista a Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 2014-2016.

²⁸ Entrevista a Carolina Trivelli, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, 2011- 2013.

²⁹ Entrevista a Silvana Vargas, Ex Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, MIDIS.

embargo, las intervenciones por “combos” de infraestructura por distrito o zona territorial se mantuvieron en un número muy bajo durante todos los años. Esto a pesar de las instancias de coordinación contempladas en el diseño del Fondo y en los distintos instrumentos de gestión que buscaban incentivar esa colaboración y monitorear las intervenciones multisectoriales.

Como ya se señaló antes, la existencia de entidades distintas con diferentes marcos regulatorios en el campo administrativo, hicieron que el objetivo final “la concreción del combo de servicios”, fuese “adaptado” a las condiciones reales de la gestión cotidiana de los sectores; es decir, teniendo en cuenta fortalezas y debilidades institucionales existentes.

El MIDIS enfrentaba un encargo como el de coordinar y ejercer la rectoría sobre el FONIE, pero era evidente que enfrentaba intereses diversos desde los otros sectores del poder ejecutivo, a pesar de tener una alianza con el MEF y de –luego de algunos meses- generar espacios de coordinación intersectorial a nivel de direcciones³⁰. Esto no quiere decir que las cifras de ejecución del Fondo fueran bajas. Sino que éstas no mostraron la simultaneidad de las intervenciones, tal como se estableció en su misión, haciendo palpable su dispersión en variados distritos, sectores y fases de proyectos de inversión.

³⁰ Entrevista a Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 2014-2016.

Dicho de forma más categórica: “el resultado de lo ejecutado no es cierre de brechas, sino ejecución simple y directa en los sectores. Nunca se llegó a la lógica de la concurrencia de las cuatro intervenciones”³¹.

Así pues, si bien se puede decir que el FONIE cumplió el objetivo de llevar o darle mantenimiento a infraestructura básica a los distritos más pobres del país, lo que no pudo lograr es articular esas intervenciones en cada territorio de tal forma que lleguen al mismo tiempo y que tengan un efecto multiplicador. Y la razón de esto no está en la demanda de los proyectos (esto es, en las solicitudes establecidas por los Gobiernos Regionales o Locales o las Unidades Sectoriales) sino en las dificultades surgidas en la implementación del Fondo.

No solo porque no se elaboró un instrumento que permitiera mapear los combos a implementarse, como vimos en el capítulo 2, sino que los criterios de priorización no buscaron cerrar estas brechas a nivel distrital o territorial. Se buscó ejecutar el presupuesto asignado con los criterios básicos pero “asumiendo que las intervenciones eran iguales. Y no fue así. Había una gran variedad en la complejidad, en los costos (...) en todos los aspectos, haciendo poco posible la articulación intersectorial”³².

Más bien, el proceso de programación de las intervenciones se basó en la evaluación de solicitudes de financiamiento, realizada por los Gobiernos

³¹ Entrevista a Silvana Vargas, Ex Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, MIDIS.

³² Entrevista a Silvana Vargas, Ex Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, MIDIS.

Regionales o Locales y las Unidades Sectoriales. Como lo ejemplifica la ex Ministra del MIDIS, Paola Bustamante:

Para agua y saneamiento se exigía un Proyecto de Inversión Pública (PIP) de agua y saneamiento, otro PIP para conectividad, otro para electrificación (...) Estos tres PIPs que dependen de tres sectores distintos para abordar 4 servicios distintos pero no hay ninguna norma pública en el estado que permita presentarlos como combo³³.

Esta falla en el diseño al no haber identificado los problemas que acarrear los diferentes sistemas administrativos en la fase de implementación del FONIE, calibrando sus tiempos y formas de intervención, así como sus procedimientos burocráticos tanto a nivel sectorial como a nivel de los gobiernos sub nacionales “marcó a fuego” los resultados obtenidos al final del proceso.

Con ello, la demanda por proyectos no pasó por el criterio de los “combos” de infraestructura, sino por la capacidad de estas entidades de elaborar las solicitudes para las distintas fases de proyectos que creían conveniente según su capacidad de gestión e interés³⁴. Esto generó intervenciones aisladas y que –salvo una excepción- solo llegaron a un distrito, sin conexión territorial, en tiempos dispares y con niveles de ejecución disímiles, dificultando el aprovechamiento de complementariedades económicas y sinergias técnicas entre inversiones.

³³ Entrevista a Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 2014-2016.

³⁴ Lo cual se acerca más a la gestión “tradicional” de programación de proyectos de intervención (servicios aislados y por separado), tal como lo hace el Ministerio de Economía y Finanzas.

Esto lleva a señalar que en todos los ciclos de la implementación del Fondo, las entidades sectoriales que participaron en el mismo terminaron cooptando su funcionamiento, modificando sus objetivos iniciales (las intervenciones de proyectos de inversión pública “en combos” y la producción de espacios intersectoriales como mecanismos rectores) a las rutinas existentes de sus actores. Al no poder parar dicho proceso debido al apoyo de la voluntad política, la respuesta del FONIE fue adaptarse a dichas rutinas, obteniendo resultados (si bien eficaces) sectorizados y atomizados.



CONCLUSIONES

El análisis de la implementación del FONIE deja una serie de conclusiones respecto al FONDO en sí, a las posibilidades de generar políticas intersectoriales en el Perú que sean factibles no solo en el diseño sino en la implementación y sobre la relación entre políticas públicas y gobiernos sub nacionales. De esta forma, se tiene:

1. Sobre la relación entre el dato técnico y la decisión política.

El proceso de diseño e implementación del FONIE es un ejemplo contundente del peso de la voluntad política (del Ejecutivo y de Ministros) por sobre la evidencia y la oposición de diversos actores. Y es que desde su nacimiento se sabía las limitaciones con las que nacía: dificultades para generar demandas técnicamente consistentes de parte de los gobiernos locales, poca o casi nula vinculación entre los sistemas administrativos de cada sector para ejecutar su asistencia técnica para los expedientes técnicos, entre otros. Sin

embargo, aun así se realizó, bajo la perspectiva de aprovechar la “ventana política” de un nuevo gobierno.

2. Sobre el FONIE y el fracaso del “combo” de servicios

El FONIE se crea para cerrar la brecha en cuatro servicios: agua y saneamiento, caminos vecinales, telecomunicaciones y electrificación en distritos extremo pobres. El diseño postulaba que estos servicios serían mucho más efectivos si llegaban en “combo” y se constituirían en “activos claves” en la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, los resultados obtenidos por FONIE difieren del diseño original: solo se lograron resultados tangibles en dos de los cuatro servicios. Uno de ellos el de caminos vecinales, donde había ya cierta demanda de los gobiernos locales y esta simplemente usó el FONIE como “caja alternativa” al MEF. En el servicio de agua también se lograron resultados tangibles, duplicando la cobertura. A pesar de esos resultados, la lógica de la llegada de los servicios “al mismo tiempo” en “combo” no se logró.

3. Sobre la relación entre política pública y sistemas administrativos

Un fondo como el FONIE, suponía la participación de cuatro sectores del Poder Ejecutivo, con el objetivo de reducir la brecha de servicios en zonas de extrema pobreza. Cada sector del Poder Ejecutivo, tiene sus particulares

sistemas administrativos para evaluación y aprobar proyectos, con requisitos técnicos complejos y onerosos en algunos casos. El diseño del FONIE no previó este proceso complejo. Esto llevó a que muchos proyectos fueron dejados de lado o postergados por la falta de consistencia técnica de los mismos. Este fue un error que marcó el proceso de implementación los dos primeros años del FONIE.

Lo que se vio, entonces, fue un proceso rápido de adaptación / cooptación del FONIE por las rutinas administrativas y estilos burocráticos de todos los actores sectoriales que lo componían. Esto debido a que el diseño del Fondo se basó en supuestos que no coincidían con el contexto de las políticas existentes ni tomar en cuenta los “incentivos perversos” por mantener la sectorización del Poder Ejecutivo.

4. Sobre el rol de actores clave: el papel del Ministerio de Economía y Finanzas

Es un lugar común en los procesos de formulación de política pública sectorial el tener que pasar por el visto bueno del MEF. Este se ha convertido en una especie de “supra instancia rectora” de todas las políticas públicas sectoriales (Dargent, 2012a). En el caso del FONIE, la actitud del MEF fue ambivalente, ya que sus distintos ministros avalaron la decisión presidencial de lanzar el fondo, mientras que sus funcionarios de línea en la práctica no le dieron el aval para su operación, sobre todo en los dos primeros años. Aquí,

nuevamente, queda claro que la voluntad política no es suficiente si es que no se generan los incentivos institucionales para la aprobación de una nueva política que “rivalice” con actores estatales que han logrado gran autonomía y poder discrecional, como el caso del MEF.

5. Sobre los distritos más pobres del país como centro de la política pública

Una de las consecuencias positivas del FONIE es que, a pesar de todo, logró reducir la brecha en servicios de agua saneamiento, electrificación, caminos vecinales y telecomunicaciones, llegando al 24% de la población más excluida del país (FONIE, 2016). Esto es muy relevante si se toma en cuenta que para algunos sectores del Poder Ejecutivo estos ámbitos geográficos no constituían parte de su trabajo sectorial. No estaban en su prioridad.

Así pues, el proceso de implementación del FONIE logró visibilizar estos ámbitos territoriales para el conjunto de sectores del Poder Ejecutivo. Prueba de ello es que en el presupuesto del año 2017, si bien no contempla recursos para el FONIE, si ha previsto un fondo para estos ámbitos territoriales donde operaba el FONIE.

6. Sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales de gobiernos locales de zonas de extrema pobreza

Han pasado más de quince años de implementación del proceso de descentralización en el Perú y, sin embargo, se siguen desarrollando diversas políticas públicas desde el Poder Ejecutivo, sin tener en consideración la realidad institucional de gobiernos locales en áreas de extrema pobreza. Esto es lamentable ya que se tiene como agravante que ya se cuenta con información de la escasa densidad estatal presente en dichas zonas y la precariedad con la que operan los gobiernos locales, sobre todo distritales.

En el caso del FONIE, era más que evidente que el principal público objetivo, los gobiernos distritales, adolecían de capacidades para formular expedientes técnicos que pudieran ser presentados al fondo. A pesar de ello, se persistió en un esquema que ignoró la realidad de las instancias sub nacionales y de alguna manera, termina fortaleciendo una mirada centralista de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis

1993 “Estudio Introductorio” En: Aguilar, Luis (ed): *La Implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15-92.

Allen, Richard y Radev, Dimitar

2010 *Extrabudgetary Funds*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

APOYO Consultoría

2013 *Cuatro medidas para proveer “combos” de infraestructura básica a la población más excluida*. Lima: APOYO.

Asociación Para el Fomento de Infraestructura Nacional

- 2013 “A propósito del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE): ¿Ayudará a cerrar las brechas de infraestructura en el país?” (Disponible en: http://mail.peruserver.com/gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2013/mar/revges_1810.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo

- 1997 “El uso de los Fondos de Inversión Social como instrumentos para combatir la Pobreza”. Documento de Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo. (Disponible en: <http://www.bivica.org/upload/fondos-inversion-social-pobreza.pdf>)

Banco Mundial

- 1995 *Alivio de la Pobreza y los Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Berman, Paul

- 1993 “El estudio de la macro y micro-implementación. En: Aguilar, Luis (ed): *La Implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 281-322.

Blankart, Charles y Koester, Gerrit

- 2005 “Political Economics versus Public Choice. Two views of Political Economy in competition”, En: *International Review for Social*

Sciences Vol. 59, N° 2, pp. 1-28 (Disponible en:
<https://www.wiwi.hu-berlin.de/de/professuren/vwl/oef/dok/docs/2schools.pdf>)

Barrantes, Roxana

2007 *Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva*. Lima: IEP.

Barret, Susan

2004 "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies". *Public Administration* Volumen 82, número 2, pp. 249-262

CEPAL

2016 *Desarrollo Inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cunill-Grau, Nuria

2014 "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual". *En: Gest. polít. pública*, vol.23, n.1. pp.5-46

Dargent, Eduardo

2011 “Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America”. En *Comparative Politics* vol. 43, N° 3. 313-332

2012a “Technocracy under democracy: assessing the political autonomy of experts in Latin America”. Tesis de Doctorado. Universidad de Texas.

2012b “El Estado en el Perú. Una agenda de investigación”. Documento no publicado. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Diario El Peruano

2013 “Decreto Supremo N° 004-2013-MIDIS. Aprueban Reglamento del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)”. En Diario el Peruano. Publicado el 1 de marzo, pp. 489826-489836.

Escobal, Javier y Torero, Máximo

2005 “Measuring the Impact of Asset Complementarities: The Case of Rural Peru”, en: *Cuadernos de Economía*, Vol. 42 (Mayo), pp. 137-164, 2005

Fernández, María Ignacia

- 2014 “Nuevas estrategia de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social” en: Tendencias en Foco N°28 (Disponible en: http://www.redetis.iipe.unesco.org/tendencias_type/tendencias-en-foco-no28-nuevas-estrategias-de-inclusion-economica-innovando-en-las-politicas-contra-la-vulnerabilidad-y-la-exclusion-social/)

Fondo de Inclusión Económica (FONIE)

- 2016 “Informe Anual de Avance de FONIE”. Lima:(Informe No Publicado)

Franco, Fabricio.

- 2016 “Limitaciones del enfoque de gestión estratégica en el sector público”. 360: *Revista de Ciencias de la Gestión*, 1(1), 88-115. (Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/360gestion/article/view/14871>)

Grindle, Merilee

- 2009 “La brecha de implementación” en Política Pública y Democracia en América Latina En F. Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coord.). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey, CERALE.

Grindle, Merilee, y Thomas, John

1991 *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Howlett, Michael y Goetz, Klaus

2014 “Time, temporality and timescapes in administration and policy”, en: *International Review of Administration Sciences* Vol. 80 (3), pp. 477-492.

Hupe, Peter

2014 “What happens on the ground: Persistent issues in implementation research” en: *Public Policy and Administration*, 29(2) 164–182

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

2013a *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”*. Lima: MIDIS.

2013b “Manual de Operaciones. Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)”. Lima: MIDIS.

2013c “Reporte de seguimiento al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)”.

- 2013d “El territorio como foco de las Intervenciones”. Lima: MIDIS.
- 2014 *La reorganización de los Programas Sociales. Sistematización del proceso implementado durante el año 2012*. Lima: GIZ.
- 2015 Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Nichols, Curtis y Franklin, Daniel
- 2009 “The Presidency and the Challenge of Political Regime Building: Skownronek revisited” Ponencia presentada en la Reunión Anual de Ciencia Política (Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p83914_index.htm)
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel
- 1993 “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en: En: Aguilar, Luis (ed): *La Implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 323-372.
- Shack, Nelson
- 2006 *Presupuestar en el Perú*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL y GTZ.
- Siri, Gabriel

1996 “Los fondos de inversión social en América Latina”, en *Revista de la Cepal* N°59, pp. 71-82.

Spiller, Pablo y Otros.

2008 “Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction”. En *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies*. Eds. Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Carlos Scartascini y Pablo Spiller. Nueva York: David Rockefeller Center for Latin American Studies y Banco Interamericano de Desarrollo.p. 1-28.

Trivelli, Carolina y Vargas, Silvana

2014 *Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Inclusión Social*. Lima: IEP.

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl

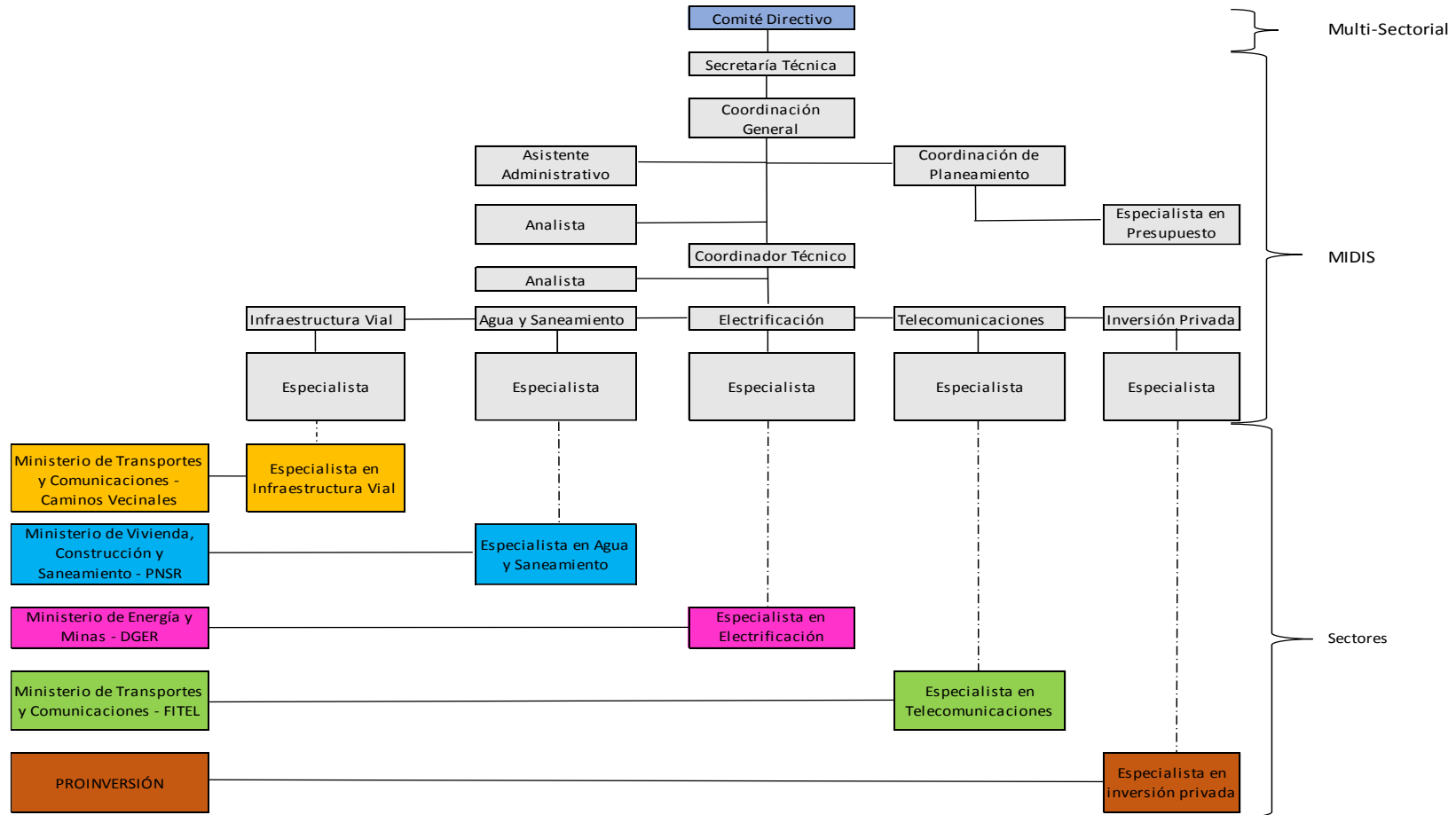
1993 “El proceso de implementación de las políticas públicas. Un marco conceptual”. En: Aguilar, Luis (ed): *La Implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 91-141.

ANEXOS

Anexo 1. Intervenciones Efectivas – Eje 4 (Marco de Políticas y Programas Sociales)

Intervención	Actores
1. Intervenciones para mejora de capacidades técnicas y activos intangibles	MIDIS (FONCODES) MINAG (AGRORURAL) PRODUCE (CITES)
2. Intervenciones para mejorar la empleabilidad	MTPE (PROJOVEN)
3. Intervenciones para mejorar la dotación de activos físicos y naturales	MINAG (AGRORURAL, MI RIEGO) MIDIS (FONCODES)
4. Intervenciones para mejorar la dotación de activos públicos	MIDIS (FONIE) MTC FITEL MINEM MVCS MEF
5. Intervenciones para mejorar el acceso a servicios económicos	PCM (Sierra Exportadora) MINAG GR, GL
6. Intervenciones para incrementar el acceso a servicios que mejoran la empleabilidad	MIDIS (Cuna Más) GL
7. Intervenciones para incrementar la acción colectiva	MIDIS (FONCODES) MEF (FONIPREL) MINAG (AGRORURAL)

Anexo 2. Organigrama FONIE



Fuente y elaboración: MIDIS (2013)

Anexo 3. Resumen del marco normativo básico del FONIE

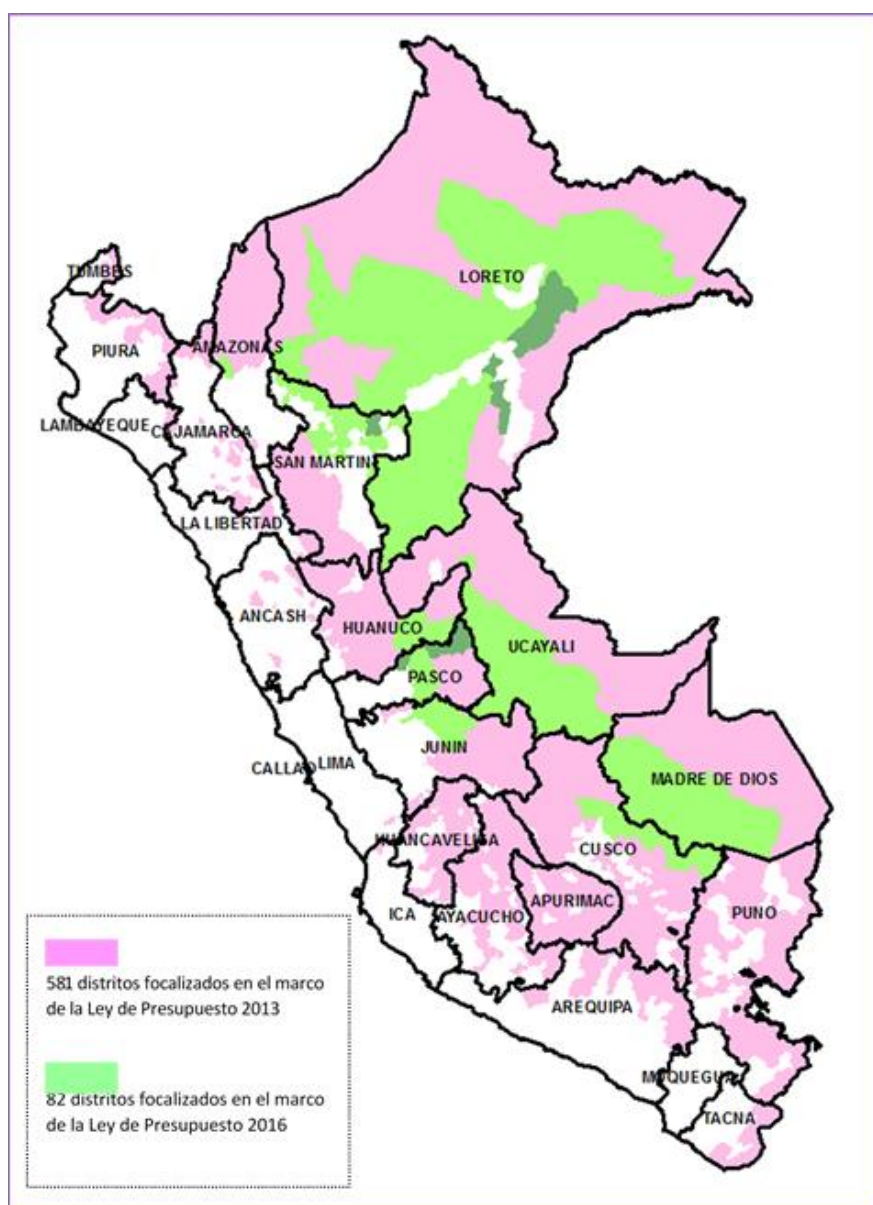
Instrumento operativo	Marco Normativo
Reglamento del FONIE (Publicado 01/03/13)	Decreto Supremo N° 004-2013-MIDIS <ul style="list-style-type: none"> • Establece las disposiciones para la administración y funcionamiento del FONIE, de aplicación a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales competentes en las intervenciones identificadas en el marco del FONIE. También de aplicación, en lo que corresponda, a las entidades del sector privado que participen en las intervenciones identificadas en el marco del FONIE. • Contiene la lista de los 570 distritos focalizados para el FONIE.
Directiva de Procedimientos (Publicada 02/04/13)	Directiva N° 005-2013-MIDIS, aprobada mediante Resolución Ministerial N°071-2013-MIDIS <ul style="list-style-type: none"> • Establece "Procedimientos para la gestión articulada de las intervenciones con cargo a los recursos del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)". Con la aprobación de la Directiva, se inició la operación del FONIE.
Manual de Operaciones (Publicado 03/05/13)	Resolución Ministerial No. 087-2013-MIDIS. <ul style="list-style-type: none"> • Describe la operación del Fondo y la identificación de principales actores para su funcionamiento, la organización, funciones y responsabilidades de dichos actores, los principales procesos del Fondo, así como el seguimiento y evaluación del ciclo de gestión. Contiene los formatos a utilizar. • *Modificado mediante RM N° 101-2015-MIDIS, publicado el 05/05/2015, a fin de facilitar la documentación de solicitudes de financiamiento presentadas por la Unidad Sectorial y PROINVERSION.

Anexo 4. Tipos de intervenciones financiadas por el FONIE

Infraestructura	Intervención	Producto	Unidad Sectorial Encargada
Caminos Vecinales	Construcción Mejoramiento Rehabilitación Mantenimiento	Vías afirmadas y pavimentadas Puentes	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Telecomunicaciones	Instalación Rehabilitación Mejoramiento Mantenimiento	Telefonía Internet	FITEL (Fondo para las Telecomunicaciones)
Agua Potable	Construcción Ampliación Mejoramiento Rehabilitación Mantenimiento	Sistema de agua potable con conexión domiciliaria	Ministerio de Vivienda, Agua y Saneamiento
Saneamiento	Construcción Mejoramiento Mantenimiento	Baños Familiares (letrinas)	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Electrificación	Instalación Rehabilitación Ampliación Mejoramiento Mantenimiento	Conexiones eléctricas domiciliarias Alumbrado Público	Ministerio de Energía y Minas

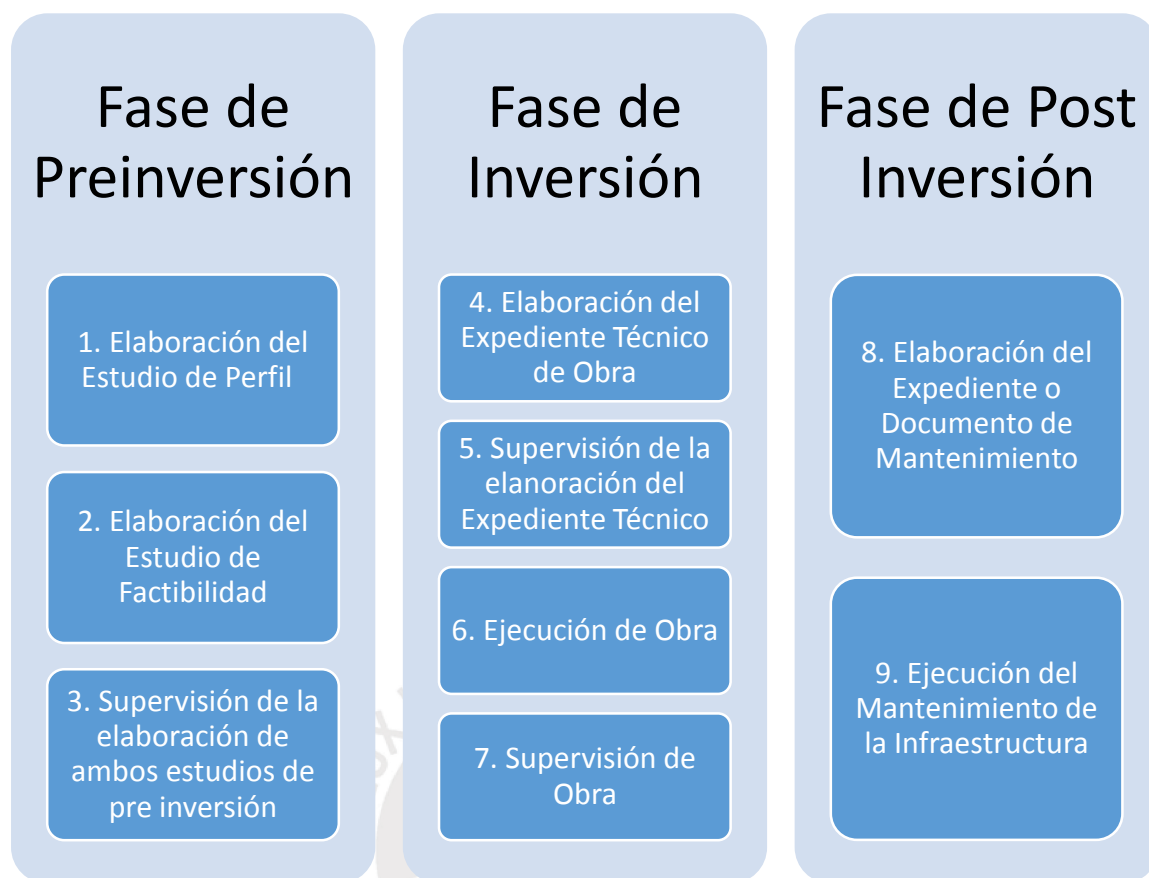
Anexo 5. Distritos focalizados FONIE

FONIE interviene en 663 distritos focalizados a nivel nacional, ubicados en 132 provincias de 23 departamentos.



Fuente: MIDIS (2016)

Anexo 6. Intervenciones en los Proyectos de Inversión Pública Financiadas por el FONIE



Fuente: MIDIS (2013)

Anexo 7. Recursos Asignados a FONIE 2013-2016

Recursos asignados al FONIE, 2013-16

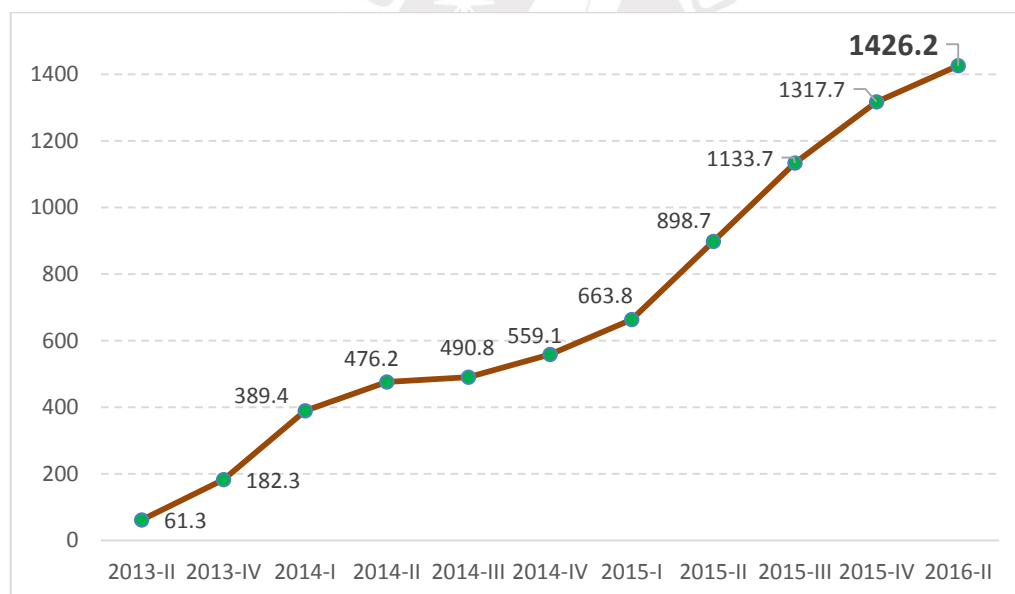
(Millones de soles)

Ley de Presupuesto del Sector Público	Monto
Año Fiscal 2013	600
Año Fiscal 2014	400
Año Fiscal 2015	330
Año Fiscal 2016	150
Total	1,480

Fuente: FONIE 2016

FONIE: Monto de financiamiento acumulado por trimestre

(Millones de soles)



Fuente y Elaboración: FONIE 2016

Anexo 8. Intervenciones financiadas por fase según departamento 2013-2016

Departamento	Fase del ciclo del proyecto										
	Pre inversión		Inversión estudio definitivo		Inversión - obra		Post inversión		Total		
	Cant.	S/.	Cant.	S/.	Cant.	S/.	Cant.	S/.	Cant.	S/.	% S/.
Amazonas	8	3.7					11	0.2	19	4.0	0.3%
Ancash	3	0.6			15	27.2	20	1.2	38	29.0	2.0%
Apurímac	26	5.7	7	3.2	41	167.5	34	1.9	108	178.3	12.5%
Arequipa	1	0.4					25	1.2	26	1.6	0.1%
Ayacucho	14	4.8	4	2.0	131	235.4	161	9.0	310	251.2	17.6%
Cajamarca	3	0.8	1	0.5	15	32.2	24	1.2	43	34.6	2.4%
Cusco	19	6.2			42	110.5	124	7.0	185	123.7	8.7%
Huancavelica	21	5.3	2	0.9	49	133.6	70	3.8	142	143.7	10.1%
Huánuco	9	3.9	8	3.3	36	85.7	153	5.2	206	98.2	6.9%
Ica							5	0.5	5	0.5	0.0%
Junín	1	1.1	2	0.5	2	11.5	32	1.6	37	14.8	1.0%
La Libertad					6	17.8	35	1.0	41	18.8	1.3%
Lambayeque			3	1.1	5	11.9	1	0.0	9	13.1	0.9%
Loreto	4	2.7	1	0.4	4	16.2			9	19.4	1.4%
Madre De Dios	2	0.2			1	0.9	9	0.3	12	1.5	0.1%
Pasco					5	14.6	9	0.3	14	14.9	1.0%
Piura					4	82.6	23	2.3	27	84.9	5.9%
Puno	16	2.8			134	327.7	154	4.5	304	335.0	23.5%
San Martín	2	0.1			3	22.2	63	2.8	68	25.2	1.8%
Tacna					1	3.7	2	0.8	3	4.5	0.3%
Tumbes	1	0.2			2	9.8	2	0.0	5	10.1	0.7%
Ucayali	2	0.3			4	11.7	44	1.7	50	13.7	1.0%
Múltiple*	3	1.8			1	4.2			4	5.9	0.4%
Total	135	40.5	28	11.9	501	1327.1	1001	46.7	1,665	1426.2	100.0%
% Total	8.1%	2.8%	1.7%	0.8%	30.1%	93.0%	60.1%	3.3%	100.0%	100.0%	

Anexo 9. Lista de Entrevistados

1. Carolina Trivelli, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, 2011- 2013.
2. Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, 2013-2016.
3. Silvana Vargas, Directora General de Políticas, Vice Ministerio de Políticas, Ministerio de Inclusión Social, 2011-2016
4. Rodolfo Acuña, Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, 2013-2016
5. Luis Ilontop, Especialista del Programa Nacional de Saneamiento Urbano Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2013-Actualidad
6. Gustavo Quintanilla, especialista en planeamiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2013-Actualidad.