

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Problemas en la implementación de la política pública agraria
peruana, eje 4: infraestructura agraria y tecnificación de riego, en el
Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS), entre los años 2015-
2020

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política
y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que
presenta:

Yeni Nuñez Cuadros

Asesora:

Cecilia Esperanza Beltran Varillas

Lima, 2022

RESUMEN

La investigación se basa en tres conceptos importantes de las políticas públicas que son: implementación, capacidad estatal y actores en la política de infraestructura agraria y tecnificación de riego, orientado a la mejora de la producción y productividad agrícola con la dotación del servicio de agua para riego, en las regiones de: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Cusco.

El objetivo principal es analizar los problemas en el proceso de implementación de los proyectos de infraestructura agraria, en el Proyecto Especial Sierra Centro Sur entre los años 2015 y 2020, para ello se plantea tres objetivos específicos: Primero, describir las características principales de la política agraria en el Perú. Segundo, determinar los principales problemas en la implementación de los proyectos de infraestructura agraria. Tercero, determinar las consecuencias de los problemas identificados para la Entidad y población beneficiaria.

La presente investigación se desarrolla a través de una metodología cualitativa, que consiste en la revisión de los documentos de gestión institucionales, literaturas vinculadas al proceso de implementación de la política agraria y recojo de información de campo a través de la aplicación de encuestas a los actores principales. El caso de estudio está aplicado en la agricultura extensiva (de subsistencia) de la sierra central del país, en la cual se observa que, el PESCS presenta una débil capacidad estatal para llevar adelante los procesos de

implementación de los proyectos de riego con eficiencia y eficacia, así como débil articulación interna y externa entre los actores inmersos en dicho proceso.

Palabras clave: implementación de políticas públicas, capacidad estatal, actores en la política de infraestructura agraria y tecnificación de riego.



ABSTRACT

The research is based on three important concepts of public policies that are: implementation, state capacity and actors in the agricultural infrastructure policy and irrigation technification, aimed at improving agricultural production and productivity with the provision of water service for irrigation, in the regions of: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica and Cusco.

The main objective is to analyze the problems in the implementation process of the agrarian infrastructure projects in the Sierra Centro Sur Special Project between the years 2015 and 2020, for this it has three specific objectives: First, to describe the main characteristics of the policy agrarian in Peru. Second, determine the main problems in the implementation of agricultural infrastructure projects. Third, determine the consequences of the problems identified for the Entity and beneficiary population.

This research is developed through a qualitative methodology, which consists of the review of institutional management documents, literature related to the implementation process of agricultural policy and the collection of field information through the application of stakeholder surveys main. The case study is applied in extensive agriculture (subsistence) in the central highlands of the country, in which it is observed that the PESCS has a weak state capacity to carry out the implementation processes of irrigation projects with efficiency and effectiveness, as

well as weak internal and external articulation between the actors immersed in said process.

Keywords: public politics, implementation of policies, state capacity, actors in agrarian public policy, agricultural infrastructure policy and irrigation technification.



ÍNDICE

Pág.	
Carátula	i
Resumen	ii
Índice	vi
Índice de Tablas	x
Índice de Cuadros	x
Índice de Gráficos	x
Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	6
CAPÍTULO I	6
MARCO CONCEPTUAL: IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICA Y CAPACIDAD ESTATAL	6
1.1. Implementación de Políticas Públicas	6
1.1.1. Enfoques sobre Implementación de políticas públicas	9
1.1.2. Problemas y factores de éxito en implementación de políticas públicas	11
1.2. Capacidad estatal	16
1.2.1. Tipos de Capacidad Estatal	19
1.2.1.1. Capacidad estatal administrativa	19
1.2.1.2. Capacidad estatal política	21
1.2.2. ¿De qué forma se expresa la capacidad estatal?	22

1.2.3. ¿Para qué se ejerce la capacidad estatal?	23
1.3. Los Actores en la Implementación de políticas públicas	23
1.3.1. ¿Qué es un actor en política públicas?	23
1.3.2. Tipos de actores en políticas públicas	24
SEGUNDA PARTE: LA POLITICA AGRARIA	28
CAPÍTULO II	28
CARACTERISTICAS Y ENFOQUES PRINCIPALES DE LA POLITICA AGRARIA PERUANA	28
2.1. Características de la Política Agraria Peruana	28
2.1.1. Contexto del caso de estudio	30
2.1.2. La naturaleza social de la política agraria	33
2.1.3. Ejes y lineamientos de la política de infraestructura y tecnificación de riego	35
2.1.4. Actores que participan en el proceso de implementación	36
2.1.4.1. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)	42
2.1.4.2. Autoridad Nacional del Agua (ANA)	46
2.1.4.3. Ministerio del Ambiente (MINAM)	47
2.1.4.4. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	48
2.1.4.5. Ministerio de Cultura	48
2.1.4.6. Gobiernos Regionales y Locales	49

2.1.4.7. Beneficiarios	49
2.1.4.9. Grupos Terceros	51
2.2. Enfoque de formulación de la política agraria	51
TERCERA PARTE: PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN	54
CAPÍTULO III	54
PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA AGRARIA Y RIEGO TECNIFICADO	54
3.1. Procesos de implementación de proyectos de infraestructura agraria y riego	54
3.1.1. Procesos administrativos	55
3.1.2. Procesos Técnicos	56
3.1.3. Procesos Políticos	58
3.1.4. Control y seguimiento de los procesos de gestión	59
3.1.5. Criterios para la priorización de proyectos de infraestructura agraria	60
3.1.5.1. Criterios técnicos	60
3.1.5.2. Criterios políticos	61
3.2. Problemas identificados en el proceso de implementación de la política agraria	62
3.2.1. Problemas vinculados a la mala calidad de expedientes técnicos	62
3.2.2. Problemas vinculados a obras paralizadas o inconclusas	70
3.2.3. Problemas vinculados a la asignación presupuestal	75

3.2.4. Problemas vinculados a la cultura organizacional de la entidad	79
3.2.5. Problemas vinculados a la capacitación	82
3.2.6. Problemas vinculados al personal	83
3.2.7. Otros problemas	90
CUARTA PARTE: CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS	91
CAPÍTULO IV	91
CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS PARA LA ENTIDAD Y BENEFICIARIOS	91
4.1. Consecuencias de los problemas identificados en la implementación de la política de infraestructura de riego	91
4.1.1. Consecuencias para la Entidad	92
4.1.2. Consecuencias para los beneficiarios	99
5. Conclusiones	104
6. Referencias bibliográficas	110
Apéndice	123

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No 01: Entrevistados del PESCS.....	05
Tabla No 02: Superficie Agrícola Nacional.....	31
Tabla No 03: Área agrícola en el ámbito de influencia del PESCS.....	32
Tabla No 04: Ejes de la Política Nacional Agraria.....	35
Tabla No 05: Población en el ámbito de influencia del PESCS	50

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No 01: Tiempo de demora en elaboración de expedientes técnicos.....	67
Cuadro No 02: Tiempo de gestión de directores ejecutivos del PESCS	68
Cuadro No 03: Expedientes Aprobados en el periodo del 5to director ejecutivo...70	
Cuadro No 04: Ejecución Financiera de la obra CUI 2139198.....	73
Cuadro No 05: Avance físico de la obra CUI 2139198.....	73
Cuadro No 06: Retraso en la ejecución de las obras del PESCS.....	75
Cuadro No 07: Incremento presupuestal por paralización de obra del proyecto “Construcción del sistema de riego Pampamarca”	94
Cuadro No 08: Desfase en ejecución de obra respecto a lo programado.....	96
Cuadro No 09: Asignación de un proyecto del PESCS a otra entidad.....	99

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No 01: Tipos de agricultor en el Perú.....	33
Gráfico No 02: Eje No 04 de la Política Nacional Agraria.....	36
Gráfico No 03: El ciclo del proyecto según SNIP.....	37
Gráfico No 04: El ciclo del proyecto según Invierte.pe.....	37

Gráfico No 05: Procesos Técnicos en fase de preinversión..	38
Gráfico No 06: Proceso de gestión de financiamiento en fase de preinversión	38
Gráfico No 07: Proceso técnicos den fase de inversión.....	39
Gráfico No 08: Proceso de gestión de financiamiento para Expediente Técnico...40	
Gráfico No 09: Proceso de gestión de financiamiento para Ejecución de Obra....41	
Gráfico No 10: Fase post inversión	41
Gráfico No 11: Organigrama estructural del PESCS.....	46
Gráfico No 12: Criterios de calificación de las inversiones.....	60
Gráfico No 13: Porcentaje de Superficie agrícola intervenida en el 2018.....	98



INTRODUCCIÓN

La política agraria requiere contar con una adecuada capacidad estatal y articulación interinstitucional capaz de trabajar de manera conjunta y coordinada para llevar a cabo el proceso de implementación de manera eficaz y eficiente; se requiere también, considerar en su enfoque de formulación aspectos sociales, económicos, ambientales, de las diferentes regiones naturales del país, que permita la diferenciación en el proceso de implementación. La política de infraestructura agraria y riego tecnificado es una política social enfocada en la mejora de la producción y productividad agrícola en la zona de la sierra central del país, las mismas que practican una agricultura extensiva, agricultura familiar de autoconsumo que abastecen a los mercados locales. Esta política se basa en la ejecución de proyectos de infraestructura de riego con la finalidad de dotar agua para riego a la población dedicada a la actividad agraria, llevándose a cabo la implementación más desde el punto de vista de la ingeniería que de la política agraria propiamente dicha.

El Proyecto Especial Sierra Centro Sur, presenta dificultades en la implementación de los proyectos de riego reflejados en muchos proyectos que llevan más de 5 años en ejecución y aún no se culminan totalmente, casos que se repiten en muchas otras entidades públicas, y a pesar de ello, no existen estudios en el Perú sobre los problemas que se presentan en el proceso de implementación de los proyectos de infraestructura agraria, así como el rol que juegan las entidades

estatales en este proceso, sus capacidades estatales, burocracias y el papel que desempeñan los actores involucrados, desde el punto de vista de las políticas públicas.

La pregunta central que se plantea es: ¿Cuáles han sido los problemas del PESCS en la implementación de la política de infraestructura agraria y tecnificación de riego, entre los años 2015 al 2020?

El análisis de los procesos de implementación de la política agraria generalmente se ha abordado desde el punto de vista técnico, normativo y aspectos de ingeniería, de allí la relevancia de la presente investigación de realizar un análisis desde el enfoque de políticas públicas nacionales, considerando que esta política presenta componentes que son implementadas de manera multisectorial, en la cual cada entidad presenta su propia burocracia institucional.

Para dar respuesta a la pregunta central, se parte de la hipótesis de que el PESCS presenta una débil capacidad estatal institucional para implementar de manera eficiente y eficaz los proyectos de infraestructura de riego, esto se debe en gran parte a una débil capacidad de las burocracias estatales de las diferentes áreas dentro de la institución, así como de otras entidades involucradas, para coordinar entre sí, tanto de manera interna como institución y de manera externa. Para corroborar esto, se ha planteado las preguntas secundarias siguientes:

¿Cuáles han sido las características y criterios principales que se ha considerado en la formulación de la política agraria peruana?

¿Cuáles han sido los principales problemas en el proceso de implementación de la política agraria, en base a las dificultades identificadas?

¿Cuáles han sido las consecuencias derivadas de los problemas identificados?

En el Capítulo uno, se realiza una revisión teórica a cerca de la implementación de las políticas públicas, la capacidad estatal y los actores que intervienen en esta fase de la política de infraestructura agraria y riego tecnificado.

En el Capítulo dos, se describe las características y enfoques de la política agraria peruana, su contexto, su naturaleza, los ejes y lineamientos, siendo el eje 4: infraestructura agraria y riego tecnificado el caso de estudio, en la entidad Proyecto Especial Sierra Centro Sur entre el 2015 y el 2020; los actores que intervienen en la fase de implementación, y el enfoque considerado en la formulación de la política agraria.

En el Capítulo tres, describe los problemas identificados en el proceso de implementación a partir de las dificultades observadas en el caso de estudio, así como su tipología.

En el Capítulo cuatro, se analiza las consecuencias derivadas de los problemas identificados en el anterior capítulo, para la entidad y para los beneficiarios.

En la breve revisión de la producción académica nacional sobre política agraria, encontramos el estudio de la economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969 (Caballero 1981) del Instituto de Estudios Peruanos

en la cual hace un análisis económicos de la reforma y transformaciones agrarias en el Perú, el declive del sector agrario y su comportamiento en el proceso de industrialización y la situación del campesino andino; política agraria y estancamiento de la agricultura 1969-1977 (Álvarez 1980) del Instituto de Estudios Peruanos, en la cual estudia los posibles impactos de las políticas económicas que influyen sobre el flujo productivo y agropecuario, precios, subsidios, créditos y su estancamiento. La Economía campesina en el Perú teoría y políticas de Kervyn (1987) documento preparado para el segundo seminario permanente de investigación agraria realizado en Ayacucho en junio de 1987 en la cual se aborda la economía campesina desde diferentes aspectos sociales y culturales; reforma agraria y desarrollo agrario en el Perú de Eguren (2021) del Centro de Investigación Peruana (CEPES) quién hace un análisis de la reforma agraria y el sesgo urbano de las políticas agrarias, observamos en estos estudios inciden más en los impactos de la reforma agraria de 1969, en la economía del campesino, en el impacto de la política neoliberal agraria entre otros aspectos relevantes desde aspectos sociales, económicos y políticos, sin embargo; es escasa el estudio de la política agraria desde la mirada de las fases de las políticas públicas, como la formulación, implementación, evaluación; es por ello que el presente estudio contribuye a la academia en analizar la fase de implementación y evidenciar las acciones del Estado en el proceso mismo de implementación de la política agraria, empleando para esta investigación la metodología cualitativa basada en la revisión de bibliografía, documentos de gestión institucionales y, trabajo de campo a través

de entrevistas escritas, tipo cuestionario aplicados a los principales actores, como medio de análisis para la política de infraestructura agraria y riego tecnificado, por la participación de actores de diferentes sectores es complejo el análisis con otro tipo de metodología, la investigación busca desde el estudio de las políticas públicas nacionales, estudiar el eje 4 de la política pública agraria nacional en el ámbito sierra centro sur del Perú.

Tabla 01: Actores entrevistados del Proyecto Especial Sierra Centro Sur.

ENCUESTADOS (del 10 al 20 de Abril de 2017 y mayo de 2021)			
No	PROFESION	CARGO EN EL PESCS	DIRECCION U OFICINA
1	Economista	Especialista en Planificación del PESCS	Oficina de Programación y Presupuesto
2	Ingeniero	Evaluador de proyectos de la UF	Oficina de Programación y Presupuesto
3	Contador	Presupuesto	Oficina de Programación y Presupuesto
4	Ingeniero	Evaluador de proyectos de la UF	Oficina de Programación y Presupuesto
5	Contador	Especialista en abastecimiento y logística	Oficina de Abastecimiento
6	Contadora	Especialista en abastecimiento y logística	Oficina de Abastecimiento
7		Coordinador de Convenios	Oficina de Programación y Presupuesto
8	Ingeniero	Especialista en infraestructura de riego	Dirección de Infraestructura Agraria y Riego
9	Abogado	Especialista Legal	Oficina de Asesoría Legal
10	Ingeniero	Director de la DIAR (Funcionario)	Dirección de Infraestructura Agraria y Riego
11	Economista	Asistente de la UF-UEI	Oficina de Programación y Presupuesto
12	Ingeniero	Supervisor de estudios-DIAR	Dirección de Infraestructura Agraria y Riego

Fuente: Elaboración propia.

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACION

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL: IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS Y CAPACIDAD ESTATAL

1.1. Implementación de Políticas Publicas

Antes de entrar al tema de implementación de políticas públicas, es importante precisar que es políticas públicas; según Subirats (2008: 36) son decisiones que toma el Estado, los actores gubernamentales y no gubernamentales, en la que participan diferentes actores y organizaciones involucradas de diferentes niveles, con el objetivo de dar solución a los problemas públicos. Estas decisiones implican procesos, secuencia de acciones estructuradas, a través de los cuales “se elaboran e implementan programas de acción pública y dispositivos político-administrativos” como refiere Aguilar (1993) y Muller y Surel (1998: 13), (citado en Arias 2016); con la finalidad de dar solución a una problemática social.

Para Subirats (2008:43) el ciclo de las políticas públicas comprende cinco fases: surgimiento del problema, reconocimiento, formulación, implementación y

evaluación; asimismo Charles Lindblom (1991) clasifica en cuatro fases: “el establecimiento de la agenda pública, el diseño de la estrategia, la implementación de la política pública y la evaluación” (citado en Valverde 2014). De los distintos enfoques de los autores, podemos vislumbrar como fases principales y comunes la agendación, diseño, implementación y evaluación.

Isuani considera la implementación como una fase de las políticas públicas en la cual se lleva a cabo la materialización del objetivo de la política pública (2007: 1-19); en la que se verá reflejada el impacto final en la realidad, de una intención de hacer algo del gobierno, es decir de la acción o inacción para atender los problemas públicos como señala (Hill y Hupe 2002) citado en Isuani (2007:06); según Alza (2012) comprende realizar los procesos y actividades planificadas, en esta fase se realiza la gestión de operaciones, para producir bienes o entregar servicios (citado por Díaz 2015: 21).

Al respecto, Cortázar (2005) citado en Isuani (2007:07) desde una mirada gerencial define la implementación como:

Conjunto de procesos mediante los cuales las organizaciones operan para producir los bienes y servicios deseados, ejercen control estratégico sobre el curso que siguen dichas operaciones y, finalmente desarrollan o fortalecen las capacidades que son necesarias para el desempeño adecuado de las actividades operativas y de control necesarias.

El autor divide la implementación en dos funciones principales: Gestiones de Operaciones el cual se refiere “al conjunto de acciones que transforman y aplican determinados recursos -capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos- para generar productos o servicios” (citado en Isuani 2007:06). Y el Control de Gestión referido “a las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones respecto a los estándares establecidos” (citado en Isuani 2007:07). Cortázar considera también el desarrollo de capacidades organizacionales como una función de la implementación, transversal a todo proceso gerencial (citado en Isuani 2007:07).

Metafóricamente Bardach, define la implementación como:

“Proceso de ensamblaje” de una “maquina” que vendría a ser la política o el programa, donde las partes o componentes son, entre otros, los recursos financieros, los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, los grupos de apoyo, las regulaciones de las autoridades gubernamentales, etc.” (citado en Díaz 2015:27-28).

Esta fase cuenta con la intervención de múltiples actores públicos y no públicos quienes participan en diferentes niveles de organización y en distintas etapas del proceso, no permanecen neutros ni pasivos, existe presiones, negociaciones, regateos, etc. (Meny y Thoenig 1992: 164-166).

En suma, la implementación es una fase en la cual se muestra la acción o inacción del gobierno para atender los problemas públicos, que consiste en un conjunto de procesos, actividades, gestión de operaciones y control de gestión, en

la cual interactúan múltiples actores políticos y no políticos, para materializar los objetivos de la política pública previamente definida, a través de la producción de bienes y servicios (servicios de salud, educación, saneamiento, agua para riego, etc.), implica también el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de los implementadores y el control y monitoreo de la gestión.

En este contexto, nuestro caso de estudio refleja la acción del gobierno en la solución de la problemática pública de insuficiente infraestructura y tecnificación de riego para el servicio de agua con fines agrarios, a través de uno de sus organismos descentralizados, el Proyecto Especial Sierra Centro Sur, como entidad implementadora materializa la política agraria, a través de la ejecución de proyectos de infraestructura de riego en su ámbito de influencia, gestionando los procesos, actividades y operaciones administrativos y técnicos según sus competencias y capacidad organizacional.

1.1.1. Enfoques sobre la implementación de políticas públicas

Se diferencian dos enfoques de la fase de implementación: el primer enfoque “top-down”, conocido también como un modelo jerárquico, está referido a la implementación de la política pública de arriba hacia abajo, es decir, un proceso lineal que excluye la participación de otros actores que no sea el gobierno y, el segundo enfoque “bottom up” se refiere a la implementación de la política pública de abajo hacia arriba, es decir un proceso en el cual interactúan los actores y el Estado, un modelo participativo, como señalan (Meny y Thoenig 1992:158), citado

por Arias 2016:11. En este trabajo hablaremos sólo del primer enfoque, ya que es el que más se adapta a nuestro caso de estudio.

El enfoque “top-down”, planteado por Subirats (2008: 47) y Aguilar (1992: 86), se refiere a la implementación como un “proceso en el cual una política pública es definida y diseñada por los niveles superiores de la administración para que sea implementada por los niveles inferiores”. Los niveles inferiores son los ejecutores (implementadores) de la política pública que operan en la base, en este enfoque no existe autonomía de los ejecutores de poder modificar la propuesta en el proceso así como de la cantidad de recursos que manejan y la importancia de éstos para concretizar la política; si el nivel superior e inferior no comparten las prioridades, perspectivas y valores relacionados directamente al problema público que generó la política pública, se corre el riesgo de que ésta no sea aplicada o comprendida como fue creada o, que no responda a las posibilidades de implementación por parte de los niveles inferiores (Giraldo 2016: 19).

Considerando que en nuestro país, la implementación de las políticas públicas, sobre todo sociales a la cual pertenece la política agraria, no han tenido el éxito esperado, alineándose más al fracaso, en los niveles nacionales, sub nacionales, planteamos que el enfoque que se maneja en el Perú, es el de “top-down”, en la cual se puede notar el marcada predominio de los cuadros tecnocráticos del gobierno sobre la misma implementación, escudándose en su capacidad de control (Arias 2016:11), tal como se refleja en nuestro caso de

investigación, la política pública agraria, específicamente el eje de infraestructura agraria y riego tecnificado, se alinea al enfoque *top down*, esta política pública fue diseñada, definida, por las autoridades jerárquicas del gobierno que tienen a su cargo la decisión, sin considerar la participación de los actores como: los burócratas de niveles inferiores, los gobiernos locales, beneficiarios o afectados directos, órganos descentralizados como la Entidad pública sub nacional (Proyecto Especial Sierra Centro Sur) que tomamos para nuestro caso de estudio, quienes presentan mayores limitaciones en su implementación (Giraldo 2016: 22). Bajo este enfoque, el proceso de implementación recae principalmente en el campo técnico-administrativo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y sus organismos desconcentrados a nivel nacional, como el Proyecto Especial Sierra Centro Sur cuyo ámbito de acción son los departamentos de Huancavelica, Cusco, Apurímac y Ayacucho como su sede principal.

1.1.2. Problemas y factores de éxito en la implementación de políticas públicas

Lindblom (1991: 85), destaca dos problemáticas en la etapa de implementación de políticas públicas: primero, limitada capacidad de los actores; es decir existe limitaciones para obtener mayores y mejores recursos o diferencias de autoridad entre ejecutores; segundo, los criterios conflictivos para la aplicación de una política. Las implementaciones de políticas públicas están relacionadas con la cultura organizacional de una empresa u organización, ya que sus

elementos facilitan u obstaculizan el proceso de implementación (Caicedo 2002: 135-148).

Para Bardach (1977), los problemas de implementación están relacionados al control y dirección de una serie de actividades durante la implementación se pueden presentar cuatro problemas: “desviación de recursos, distorsión de objetivos, resistencia los controles y, disipación de energías” (citado en Diaz 2015), los cuales se explican a continuación:

- Desviación de recursos; generalmente económicos, aunque pueden ser de infraestructura o humanos,
- Distorsión de objetivos; es posible que durante la implementación los objetivos sean transformados o priorizados de diferente manera,
- Resistencia los controles; todo proceso puesto en práctica necesita de controles administrativos, y
- Disipación de energías, en el proceso de implementación se pueden generar estancamientos por el surgimiento de conflictos o discusiones (Aguilar 1993: 64).

Por lo general las instituciones estatales manifiestan públicamente su apoyo, su contribución, su adhesión, a la política pública, siendo estas sólo declaraciones a las cuales Bardach denomina el “juego de la simulación”. Cada instancia defiende sus competencias y jurisdicción en la fase de implementación, a lo que Bardach denomina el “juego del territorio”; asimismo, la destreza para esquivar responsabilidad y derivar a otros es lo que llama Bardach el “juego del no es nuestro problema”. Estos tres” juegos” identificados por el autor son problemas

que van en contra del éxito de la implementación porque afectan la coordinación y cooperación entre actores organizacionales en su afán de solucionar problemas sociales de forma conjunta. Cuando no existe una clara definición de la relación entre los participantes, se generan las dificultades, las relaciones se bloquean, no avanzan, se estancan, no se genera compromisos responsables, el trabajo interorganizacional fracasa básicamente, porque no se tiene conciencia acerca de la recíproca dependencia de los actores, conflicto de intereses, y los costos y riesgos de la interacción.

Según Revuelta (2007:140) citado por Arias (2016: 13) el tipo de política pública también influye en la probabilidad del éxito de su implementación, teniendo en cuenta su naturaleza, según Alza (2012:21) las políticas públicas se clasifican en cuatro tipos: Políticas de gestión, políticas económicas y, políticas sociales; la política social afecta de forma directa la vida de las personas, incrementando el bienestar de las personas y la sociedad en su conjunto a través de los servicios públicos o de infraestructura pública (citado en Arias 2016:13). Sin embargo; para Cortázar (2005) el diseño de la política no siempre es la causante de los problemas, sino que durante la implementación se pueden manifestar muchas de ellas, teniendo soluciones entre las actividades que la componen, señala también que la implementación posee consistencia y naturaleza propia, debido a ello los gerentes públicos afrontan problemas netamente de implementación que colocan en riesgo el éxito de una política en ejecución (citado en Isuani 2007:07).

Entre los factores para el éxito de un proceso de implementación se tiene: el reconocimiento de la dependencia entre actores involucrados, convergencia de percepciones, incentivar la cooperación, y limitar mediante estrategias de coordinación los riesgos y costos de la interacción. Según Waissbluth (2003) citado por Isuani (2007:11), es de vital importancia contar con estrategias de coordinación para la gestión interorganizacional entre diversos organismos estatales involucrados en un sector de la política, identificar los puntos de acuerdos importantes, evitando así los procesos burocráticos del aparato estatal, en la cual muchas entidades trabajan de forma separada y antagónica pese a pertenecer a un mismo sector y política.

Silva, considera que la implementación requiere de cambios estructurales normativos de la organización, así como en la manera de interrelacionarse con otras entidades públicas y los usuarios (2015: 202-213). Consideramos también, que los ejecutores o implementadores de las políticas públicas se encuentran inmersos en un contexto socio cultural e histórico determinado, en este contexto los actores hacen la interpretación de la política pública, según su propio sistema de valores y concepciones, esto es la lógica en la que se fundamenta la implementación, según Yanow (1987) citado en Roth (2002:107-123).

Por otro lado, Hax, plantea que; el éxito de la implementación de una estrategia depende de la forma de alinear cuatro elementos claves: agenda estratégica, estructura, procesos y, desempeño-incentivos; para una implementación exitosa considera como factores claves contar con capacidad de gestión, recursos financieros, físicos, humanos e información (2014: 66-72). Bobadilla, plantea que es necesario monitorear los medios o productos que se están empleando, cumplimiento de las actividades que se ejecutan, el tiempo, los recursos utilizados, la calidad o satisfacción de los ciudadanos con los bienes o servicios prestados; evaluar los efectos e impactos que dichos bienes o servicios generan en la vida de las personas, organizaciones o territorios (2012:145-155).

En base a los enfoques de los autores, planteamos como principales problemas que surgen en la implementación: la capacidad limitada de los actores, los criterios conflictivos para la aplicación de una política, la capacidad estatal cuya base es la institucionalidad y la cultura organizacional de las entidades públicas, la desviación de recursos, distorsión de objetivos, resistencia los controles y, disipación de energías. Todas las problemáticas son importantes, no obstante, nuestro caso de estudio está relacionado principalmente al problema de la capacidad estatal en la gestión de procesos que lleva a cabo la Entidad encargada de la implementación de la política de infraestructura agraria y riego, analizaremos también la interacción de los actores en esta fase para identificar los problemas reales.

Entre los factores claves para el éxito de la implementación consideramos las estrategias de coordinación interinstitucional, capacidad de gestión, incentivar la cooperación, así como el reconocimiento de la dependencia entre actores involucrados, contar con agenda estratégica, estructura de los procesos, incentivos al desempeño, contar con recursos financieros, físicos, humanos e información y el monitoreo y evaluación del proceso de implementación.

1.2. Capacidad Estatal

La capacidad estatal se genera y construye en las instituciones, definidas por Noth(1993) citado por Repetto (2003:8) como, las relaciones estructuradas entre gobiernos, grupos, individuos, basados en reglas de juego formales e informales que permiten el intercambio y vinculación de diferentes sectores (1993); bajo estas reglas de juego se rigen y actúan los actores para canalizar sus necesidades y demandas de los diferentes sectores de la sociedad según Fox (1994) citado por Repetto (2003:8).

Según Hilderbrand y Grindle (1997) citado por Repetto (2003:6), la capacidad estatal es la destreza para llevar a cabo tareas apropiadas de manera eficiente, efectiva y sustentable, así como para adecuarse a las presiones externas y los shocks como refiere Weiss (1998) citado por Repetto (2003:6); desde el punto de vista del liderazgo, podemos definirlo como la capacidad de los

Líderes públicos, para conseguir que los miembros de una sociedad realicen lo que ellos desean que hagan a través de las organizaciones estatales según Migdal(1988) citado por Repetto (2003:6), también podemos decir que es la habilidad de las instituciones gubernamentales para generar, a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto 2003:6).

Grindle (1996) citado en Ricardo (2016:63), considera que, una entidad pública con capacidad estatal, es aquel que tiene la habilidad para instaurar y conservar de manera efectiva y eficaz funciones institucionales políticas, técnicas y administrativas. Está relacionado con el logro de resultados y buen desempeño institucional, así como la habilidad para articular intereses del sector, enmarcar un rumbo de la institución, tomando decisiones con autonomía, superando las restricciones del entorno institucional con la finalidad de alcanzar los objetivos institucionales y sociales (Ricardo 2016:72).

En la fase de implementación de políticas públicas, las dimensiones más incidentes de la capacidad estatal son: la burocracia, relacionado al funcionamiento operativo y administrativo del aparato estatal; la calidad y la naturaleza de las relaciones entre los diferentes actores sociales involucrados; y el alcance territorial, relativo a la presencia efectiva que tiene el Estado para hacer cumplir su determinaciones en el territorio donde se ubica según Girudy (2015) y Zevallos (2015) citados en Giraldo (2016:24).

En síntesis, la capacidad estatal viene a ser la habilidad y disposición de las instituciones públicas y líderes estatales, para llevar a cabo un conjunto de decisiones, acciones, y funciones, de forma eficaz y eficiente, con la finalidad de generar valor social a través de las políticas públicas, atendiendo principales problemas públicos identificados, a los cuales el Estado debe proveer una respuesta estatal (Repetto 2003:1-29).

En este sentido; el Proyecto Especial Sierra Centro Sur, institución implementadora de la política agraria de infraestructura y tecnificación de riego, cuenta con reglas de juego formales como los documentos de gestión, normas sectoriales y nacionales; quienes conforman la Entidad poseen diferentes habilidades, aptitudes, sinergias, motivaciones, intereses personales, necesidades, etc. Las cuales se reflejan en el desempeño de sus funciones, poniendo de manifiesto la capacidad estatal con la que cuenta la institución. El liderazgo estatal recae en el Director Ejecutivo como máxima autoridad de la Entidad, cuyo liderazgo además de su experiencia, habilidades y aptitudes son preponderantes para la generación, fortalecimiento, capacidad estatal y, la cultura organizacional de la institución, además de marcar el rumbo de la misma; siendo el objetivo principal satisfacer la necesidad del servicio de agua para riego a través de la implementación de proyectos de infraestructura de riego, que vendría a ser el valor social que se crea a favor de la sociedad.

1.2.1. Tipos de capacidad estatal

Grindle (1996), plantea cuatro (04) tipos de capacidades: administrativa, técnica, política e institucional. Las capacidades estatales están referidas a las habilidades del Estado; en el caso de las administrativas, para la provisión de servicios y bienes; la técnica, para la conducción de políticas económicas y macroeconómicas; la capacidad política, para la atención, canalización, representación de las demandas e intereses sociales; finalmente la institucional, para instaurar y fortificar las reglas que rigen la interacción política y económica (citado en Repetto 2003: 10).

El caso de estudio está relacionado con la demanda social de provisión de servicio de agua para riego, esto se enmarca más, en la capacidad administrativa y capacidad política del Estado, por lo que detallaremos sólo estos dos tipos de capacidades.

1.2.1.1. Capacidad estatal administrativa

Sikkink(1993), conceptúa la capacidad administrativa como la eficacia administrativa de las instituciones públicas para organizar sus objetivos estatales

(citado en Repetto 2003:10), considerando factores importantes como: la organización, los procedimientos, recursos humanos (reclutamiento, salarios y escalafón); esta capacidad está relacionada también a las cualidades de los equipos burocráticos y la idoneidad del conjunto de reglas de juego (Geddes 1994) citado en Repetto (2003:11), que lo asocia con la dirigencia política. Para el desarrollo de esta capacidad (Grindle 1997; Evans 1996) destacan la importancia de la organización del aparato estatal y los recursos humanos, resaltando la concentración de expertos para lograr la eficacia burocrática, cuya incorporación se fundamentaría en méritos y oportunidades de ascensos y fomentos de una carrera pública (citado en Repetto 2003:11). “Los límites, los instrumentos y la estructura de poder varían institucionalmente” según (Friedland y Alford 1993:178) citado en Repetto (2003:12). La capacidad administrativa está relacionada con la potencialidad de proveer los insumos necesarios para proveer los bienes y servicios finales de acuerdo a Bertranou (2014:43).

En el caso de estudio, la capacidad administrativa de la Entidad, se manifiesta en problemas de tipo técnico-burocrático, en la gestión de procesos para la provisión del servicio de agua para riego, asociados a la organización interna de la Entidad, las funciones asignadas a cada área, falta de recursos físicos y financieros, políticas de motivación, incentivos, premios y castigos al personal, y la capacidad individual de cada integrante de la Entidad, en cuanto a conocimiento, comprensión, destrezas, información, motivación, y trabajo

articulado en equipo, para lograr los objetivos institucionales, según Oszlak y Orellana (2001); Palermo (1998); Alonso (2001) citados en Repetto (2003: 11).

1.2.1.2. Capacidad estatal política

Para (Oszlak y Orellana 2001; Palermo 1998), la capacidad política está referida a las políticas, normas, pautas, reglas, de procedimiento político y económico en las cuales se enmarca la relación de la sociedad, mercado y Estado (citados en Repetto 2003:13); se entiende también este concepto como la capacidad de convertir las demandas de la población en problemas públicos, que expresan los intereses e ideologías de los grupos mayoritarios, asimismo; como la habilidad de influenciar sobre otros actores para la consecución de un fin común de acuerdo a Bertranou (2014:43); esta capacidad está relacionado directamente con la conformación y acción de los actores sociales y políticos involucrados en una política específica; con la poca fluidez y sinergia en las relaciones interinstitucionales de las organizaciones estatales involucradas en una política pública, así como las “reglas de juego” en las que se enmarcan dichas relaciones; en concreto, la capacidad política es la forma como los actores políticos se relacionan entre ellos y con otros grupos e individuos que pugnan por participar en un determinado aspecto público (Repetto 2003).

El modo como se interrelaciona la Entidad pública implementadora de la política de infraestructura y tecnificación de riego, con otras entidades, actores no

estatales y actores políticos, muestra la capacidad política que posee, estas relaciones de enmarcado en las normas y reglas establecidas por el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Riego y, el Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente. La capacidad política de la institución se manifiesta también en la habilidad de quién dirige la institución para influenciar en los otros actores del sector para el logro de los fines de la entidad.

1.2.2. ¿De qué forma se expresa la capacidad estatal?

El cómo se manifiesta la capacidad estatal en las entidades del Estado, podemos ver en: la forma como, *coordina*, interactúa, para generar sinergias “en función de sus tareas” para lograr sus objetivos establecidos; la *flexibilidad* con la cual se adecuan a los cambios; la *innovación* de “dinámicas de acción pública existentes” o generación de estas, ante casos inusuales que se presentan en las políticas públicas; la *calidad* con la cual satisface las demandas en comparación a modelos considerados socialmente adecuados; la *sostenibilidad*, referido a la durabilidad, operatividad en el tiempo de las intervenciones públicas, ante posibles cambios menores; la evaluabilidad, muestra si las “decisiones y acciones” conllevaron a lograr los objetivos y metas planteadas en la política pública; la *eficiencia*, relacionada con la asignación óptima de los recursos; la *eficacia*, ligada al logro de objetivos planteados sin considerar los costos; *accountability*, referida a la rendición de las acciones del gobierno ante la

sociedad según Repetto (2003: 16).

1.2.3. ¿Para qué se ejerce la capacidad estatal?

Para tener *legitimidad* en torno a la forma que se afronta la problemática pública, establecida en el consenso de los actores involucrados, beneficiarios directos y ciudadanía en general, así como la *equidad pertinente*, equidad, referida a la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios y bienes de la política pública, y efectos de las decisiones públicas organizadas; pertinencia, referida a que los objetivos y metas de la política deben alinearse a la problemática pública que se desea atender de acuerdo a Repetto (2003: 17).

1.3. Los Actores en la Implementación de políticas públicas

Una de las variables independientes en la implementación de políticas públicas son los actores, cuyas interacciones pueden favorecer, alterar, u obstaculizar la implementación, así como la consecución de los objetivos de la política pública (Revuelta 2007:139) citado en Arias (2016:17). Por ello nos planteamos la siguiente interrogante:

1.3.1. ¿Qué es un Actor en las políticas públicas?

Según García (2007:203), “un actor es una entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, cuyas características son

cualitativamente distintas a las de la suma de las decisiones de los individuos que la integran y a la cual se le puede atribuir responsabilidades por el resultado de sus acciones”(citado en Arias 2016:17); las entidades públicas son actores que representan al Estado, un actor debe tener capacidad de actuar estratégicamente, realizando acciones conjuntas hacia el logro de un objetivo común; los actores son un elemento importante en las diferentes fases de las políticas; se diferencian entre sí, por las posturas que asumen frente a una política específica, en las diferentes etapas de una fase, cabe precisar que esta “postura” puede variar según como se da la “dinámica del juego político” (Meltzer 1992:374-375) citado en Arias (2016:17-18).

Según el enfoque de Meltzer citado en Arias (2016:17), “Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o incluso un Estado, en tanto pretenda influir para o sobre una política pública” (1992:375).

1.3.2. Tipos de actores en la política pública

Considerando el carácter público, Subirats plantea dos tipos de actores: a) “actores político-administrativos, con carácter público, y b) actores privados o de carácter no público (grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros)” (2008:49-68); el autor precisa que; los actores públicos, están formados por las

entidades públicas político –administrativas del Estado, quienes, desde el punto de vista jurídico están en la capacidad de formular, implementar las políticas públicas; resalta también características inherentes a ellos, como: el poder coercitivo sobre otros actores no públicos, organizaciones administrativas (burocracia), interacción con la sociedad y a nivel interno. En tanto sobre los actores no públicos, señala que este grupo está conformado por las personas naturales o jurídicas, organizaciones de personas naturales o jurídicas; éstos actores a su vez se subdividen en tres (03) subtipos: grupos objetivos, sus acciones son la causa directa del problema público que se plantea resolver; beneficiarios finales;_son los afectados directa y negativamente por el problema; y finalmente los grupos terceros, son los que podrían ser afectados o beneficiados por las externalidades de la política públicas, sin haber estado incluido dentro de los objetivos de la misma (citado en Arias 2016:18). Desde otro enfoque, Salazar (1995:62-73), considera como actores políticos a las organizaciones políticas sean partidos o movimientos y, actores sociales a las organizaciones sociales gremiales o movimientos sociales, y alternativos; en este enfoque el Estado no está considerado como un actor (citado en Arias 2016:18).

Los actores requieren contar con diversos recursos para poder participar en la implementación de la política pública, la forma como utilicen éstos, determinaran el logro de sus intereses según Subirats (2008:69-92), plantea los siguientes recursos: recursos jurídicos, humanos, económicos, cognitivos,

relacionales, de confianza, cronológicos, patrimoniales, de mayoría, y por último recursos de violencia; para mejor comprensión, describimos brevemente cada uno de ellos: Recursos jurídicos, son las normas legales y reglamentarias en las cuales se basa el accionar público, lo cual les otorga legitimidad, los actores públicos disponen de este recurso; recursos económicos, “capacidad de los actores para financiar, movilizar, bienes, servicios u otros, a favor o en perjuicio de la política pública”; recursos cognitivos, referido a la información técnica, científica, de carácter social, económico y político, con los cuales cuentan los actores vinculados a la problemática; recursos relacionales, relacionada a la disposición organizativa de los individuales actores y unidades administrativas, así como la forma de relacionarse con los demás actores; recursos de confianza, la facilidad y habilidad de concretar acuerdos con las partes; recursos cronológicos, se refiere al tiempo que tiene los actores en relación a los plazos; recursos patrimoniales, son los bienes públicos, perceptibles, con los que cuentan los actores para lograr sus fines; recursos de mayoría, “es el respaldo, la aprobación, el apoyo, con el que cuenta una política pública”, el cual se muestra en instancias de debate formal; finalmente el recurso de violencia, uso de fuerza física para la coacción legítima (citado en Arias 2016:19).

Para el caso de estudio consideramos la clasificación presentada por Subirats, actores públicos y no públicos, siendo el Proyecto Especial Sierra Centro Sur el principal actor público junto a otras instituciones públicas del sector

agrario involucrado en la política agraria; los beneficiarios, organizaciones de regantes, organizaciones de productores, organizaciones campesinas, organizaciones sociales, gremiales, son los actores no públicos.

La tesis se enfoca en tres conceptos principales desarrollados en este capítulo: implementación de políticas públicas, capacidad estatal y actores.



SEGUNDA PARTE: LA POLITICA AGRARIA

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS Y ENFOQUES PRINCIPALES DE LA POLÍTICA AGRARIA

PERUANA

2.1. Características de la Política Agraria Peruana

Un hito muy importante en la política agraria del Perú es la Ley de la Reforma Agraria Ley No 17716 implementada en el gobierno militar del Gral. Juan Velazco Alvarado en 1969 cuyo objetivo era evitar mayores conflictos en el campo debido a que se venían dando protestas, reclamos de los campesinos y, modernizar la agricultura; antes de esta reforma, las tierras estaban concentradas en haciendas y latifundios de los terratenientes, en la cual los campesinos eran trabajadores asalariados; con la reforma se expropiaron estas tierras y fueron entregadas a cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social (SAIS), empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos, estas formas asociativas creadas por el gobierno concentraron el 76% de tierras entregadas, las comunidades campesinas y nativas el 12.8% y de manera individual familiar el 10%; en vez de dividir las haciendas y latifundios expropiados entre los campesinos se optó por priorizar las formas asociativas como requisito para ser beneficiado por la reforma y con el objetivo de mantener la economía a escala (Castillo 2003: 260-261). La reforma agraria había establecido restricciones severas a las inversiones corporativa y el mercado de tierras, estas fueron destrabadas en los años 80 y 90 con los gobiernos de turno que impulsaron reformas estructurales neoliberales, impulsando entre 1990 y 2000 el sector agroexportador de productos no tradicionales, excluyendo a la pequeña y mediana agricultura orientada al mercado interno, la política agraria en el gobierno de Fujimori se centró en promover la agroexportación, dejando a los campesinos con una agricultura de subsistencia, marginados de las posibilidades de

desarrollo y modernización, compensando los efectos empobrecedores de la política neoliberal con programas sociales asistencialistas, ahondando la brecha de quienes exportan con apoyo del Estado y de quienes no lo hacen, en los años siguientes y hasta la actualidad, principalmente en los valles de la costa, se ha generado la concentración de tierras por parte de inversionistas particulares en torno a los grandes proyectos de irrigación como: Olmos, Chavimochic III, Majes Sihuas II y Alto Piura, los campesinos pequeños y medianos agricultores se ven obligados a vender o arrendar sus tierras a los inversionistas a falta de políticas agrarias que incentiven su asociatividad, acceso a servicios financieros, técnicos, etc. Que les permita desenvolverse en el mercado con las mismas condiciones que los privados (Eguren 21p:12-21).

Teniendo como antecedente la Reforma agraria y los cambios implementados por los gobiernos posteriores entre los 90 y 2000; en el 2016 se formula y aprueba la Política Nacional Agraria que si bien en su formulación señala como objetivo principal el desarrollo de la zona rural y reducción de brechas, en la práctica ha seguido priorizando y privilegiando a la agricultura moderna (agroexportadora) en desmedro de los pequeños agricultores, campesinos que siguen con una agricultura de subsistencia que abastece solamente al mercado interno, el presente trabajo se realiza en el contexto de la política nacional agraria vigente.

2.1.1. Contexto del caso de estudio

En el 2002, el Gobierno, los representantes de organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil, aprueban políticas de Estado que en su conjunto forman el Acuerdo Nacional, en el marco de este acuerdo el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en el 2016 aprobó la política nacional agraria, considerando su rol en la mejora de la calidad de vida de la población de la zona rural, reducción de las brechas sociales y la pobreza, contribuyendo así a los cuatro grandes ejes de la política gubernamental que son: crecimiento, empleo y diversificación económica; inclusión social; seguridad alimentaria; sostenibilidad ambiental y de la agro-diversidad (El Peruano 2016: 581101-581114).

La Política Agraria Peruana es una decisión del Estado, diseñada por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego dada sus competencias y facultades, con la finalidad de dar solución a la problemática social de una agricultura con escasa tecnificación, alta fragmentación de la tierra, baja rentabilidad con escasas posibilidades para generar ingresos económicos agropecuarios de manera sostenible, con escasa oportunidad de financiamiento, acceso a asistencia técnica y capacitación, además de condiciones externas de alta vulnerabilidad por el cambio climático, como resultado del debate entre actores públicos, actores no públicos (colegios profesionales, empresas, expertos), organizaciones de productores, entre otros involucrados en el sector agrario, entre abril y julio de 2015 (El Peruano 2016: 581101-581114).

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en el 2018 tenía identificada un total de 11,649,716.00 has de área agrícola nacional, de los cuales, en el ámbito de intervención de la entidad, los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Cusco se tiene un total de 1,432,473. 00 has; existen 4 tipos de agricultores (A, B, C y D), en la zona de influencia del PESCS se tiene agricultura de tipo A y tipo B; en el cuadro No 02 se muestra la superficie agrícola nacional por departamento y, en el cuadro No 03 se muestra el área agrícola en el ámbito de influencia geográfica de la institución (PESCS), en hectáreas.

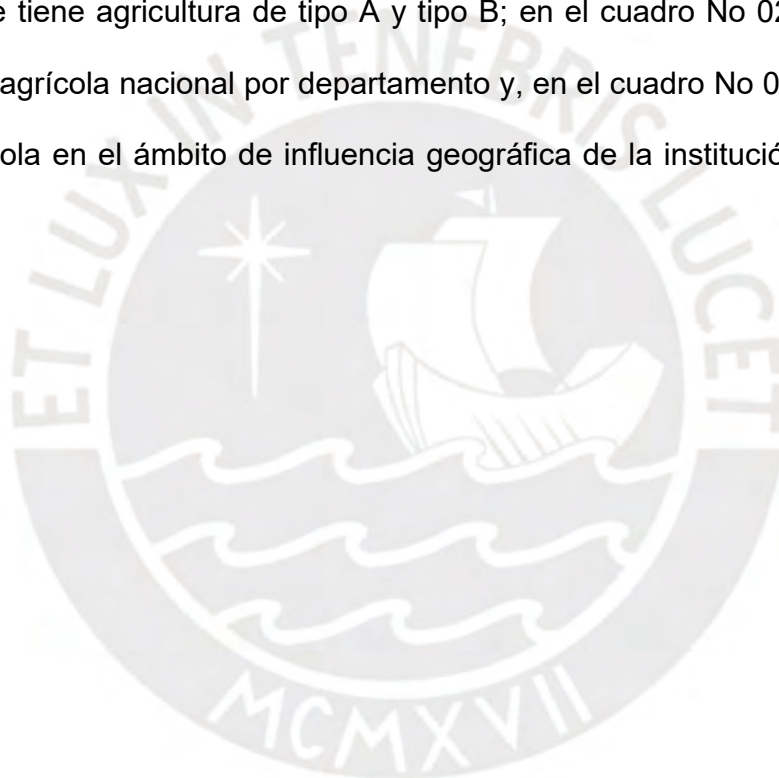


Tabla 02: Superficie Agrícola Nacional.

Superficie Agrícola Nacional, según departamento	
Departamento	Area agrícola 2018(ha)
<i>Amazonas</i>	520,995
<i>Anchash</i>	498,617
<i>Apurimac</i>	322,732
<i>Arequipa</i>	167,690
<i>Ayacucho</i>	466,108
<i>Cajamarca</i>	1,233,967
<i>Callao</i>	71
<i>Cusco</i>	351,388
<i>Huancavelica</i>	292,245
<i>Huanuco</i>	860,631
<i>Ica</i>	167,179
<i>Junin</i>	575,062
<i>La Libertad</i>	623,195
<i>Lambayeque</i>	330,294
<i>Lima</i>	262,931
<i>Loreto</i>	684,124
<i>Madre de Dios</i>	193,495
<i>Moquegua</i>	26,706
<i>Pasco</i>	255,506
<i>Piura</i>	725,391
<i>Puno</i>	982,833
<i>San Martin</i>	1,323,243
<i>Tacna</i>	75,722
<i>Tumbes</i>	32,041
<i>Ucayali</i>	677,549
Total Nacional	11,649,715

Fuente: Elaboración propia en base a MINAGRI 2012:
DGSEP-DEA-MINAGRI.

Tabla 03: Área Agrícola en el ámbito de

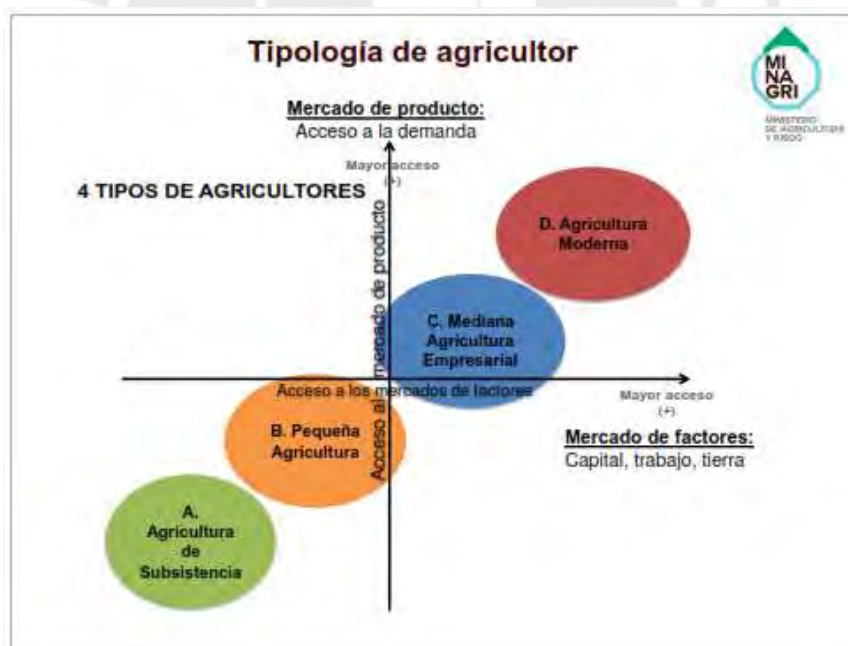
influencia del PESCS.

No	Departamento	Area (Ha)
1	Ayacucho	466,108.00
2	Apurimac	322,732.00
3	Huancavelica	292,245.00
4	Cusco	351,388.00
	Total (ha)	1,432,473.00

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla 02.

El grafico 01, muestra los tipos de agricultores en el Perú, la política de infraestructura agraria y riego implementada por el PESCS, beneficia al tipo A: Agricultura de Subsistencia y tipo B: Pequeña agricultura.

Gráfico 01: Tipos de agricultor en el Perú.



Fuente: MINAGRI 2013: 3.

2.1.2. La naturaleza social de la política agraria

Teniendo en cuenta su naturaleza Alza (2012:21), considera la política agraria como una política social cuyo objetivo es incrementar los ingresos económicos y mejorar la calidad de vida de los productores y productoras agrarios, dando prioridad a la agricultura familiar, lo que afecta directamente la forma de vida de las personas, generando el bienestar de los beneficiarios y la sociedad en su conjunto; forjando mayores capacidades, productividad de los activos y la dotación de infraestructura de riego que provea el servicio de agua para riego, creando para ello el Programa de Desarrollo Productivo Rural (AGRORURAL), Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y Programa de Compensación para la Competitividad (AGROIDEAS); Proyectos especiales y organismos públicos adscritos como la Autoridad Nacional del Agua (ANA) , cumpliendo así lo señalado por Revuelta (2007:140-141) y (El Peruano 2016: 581101-581114).

Teniendo en cuenta su temporalidad la política agraria es una política de Estado, por su nivel de coordinación es una política sectorial (sector agricultura), por su nivel de gobierno es una política nacional según lo señalado por Alza (2013), (citado en Roque 2017: 14).

2.1.3. Ejes y lineamiento de la política agraria

La Política agraria se centra en 12 ejes principales, siendo el eje 4: Infraestructura y tecnificación de riego, la política considerada para el caso de estudio; el objetivo de este eje es incrementar infraestructura de riego eficiente y dotación de riego tecnificado parcelario dando prioridad a la pequeña y mediana agricultura a nacional; estableciendo lineamientos estratégicos que se muestran en el grafico No 02, priorizando la inversión de forma conjunta con los gobiernos regionales y municipalidades en proyectos pequeños y medianos (El Peruano 2016: 581101-581114).

Tabla 04: Ejes de la Política Nacional Agraria.

No	<i>Ejes de la Política Nacional Agraria</i>
1	<i>Manejo Sostenible de Agua y Suelo</i>
2	<i>Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre</i>
3	<i>Seguridad Jurídica sobre la tierra</i>
4	<i>Infraestructura y tecnificación del riego</i>
5	<i>Financiamiento y seguro agrario</i>
6	<i>Innovación y tecnificación agraria</i>
7	<i>Gestión de riesgos de desastres en el sector agrario</i>
8	<i>Desarrollo de capacidades</i>
9	<i>Reconversión productiva y diversificación</i>
10	<i>Acceso a mercados</i>
11	<i>Sanidad Agraria e inocuidad agroalimentaria</i>
12	<i>Desarrollo Institucional</i>

Fuente: Elaboración propia en base a El Peruano 2016: 581110.

Gráfico 02: Eje No 04 de la Política Nacional Agraria

Eje de Política 4: Infraestructura y tecnificación del riego	
Objetivo	Lineamientos Estratégicos
Incrementar la eficiencia y la dotación de infraestructura de riego, así como la tecnificación del riego parcelario y la inversión en infraestructura de riego a nivel nacional, priorizando la pequeña y mediana agricultura.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar los programas y proyectos de riego, impulsando la capacitación y los servicios complementarios hacia los agricultores 2. Priorizar la inversión conjunta y co-financiada con gobiernos regionales y locales en proyectos de riego de pequeña y mediana escala, asegurando su calidad técnica y el apoyo en capacitación y asistencia técnica al productor. 3. Promover la tecnificación del riego en parcelas a través de la inversión y la capacitación de los pequeños y los medianos agricultores. 4. Generar condiciones para la inversión pública y privada en el mejoramiento, la rehabilitación, y la expansión de la infraestructura de riego y de drenaje a escala nacional.

Fuente: Diario El Peruano 2016: 581111.

2.1.4. Actores que participan en la fase de implementación

Para poder comprender mejor la participación de los actores en la fase de implementación, es necesario los procesos técnicos que involucra un proyecto de inversión pública desde concepción hasta su puesta en operación, se presenta el flujograma de cada fase y proceso, teniendo en cuenta que el periodo de la presente investigación es de 2015 al 2020, en este lapso en el país se ha tenido dos marcos normativos en inversión pública: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del 24 de marzo 2011 al 23 de febrero 2017 y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) del 24 de febrero 2017 hasta la actualidad, en este contexto los proyectos implementado

antes de la entrada en vigencia del Invierte.pe fueron elaborados y ejecutados en el marco del SNIP y los estudios que estaban en proceso de elaboración en el marco del SNIP a la llegada del Invierte.pe, fueron adecuados y migrados al nuevo sistema, caso de los estudios a nivel de expediente técnico que desarrollaremos más adelante. Se muestra el flujograma de ambos sistemas:

Gráfico 03: El ciclo del proyecto según SNIP.



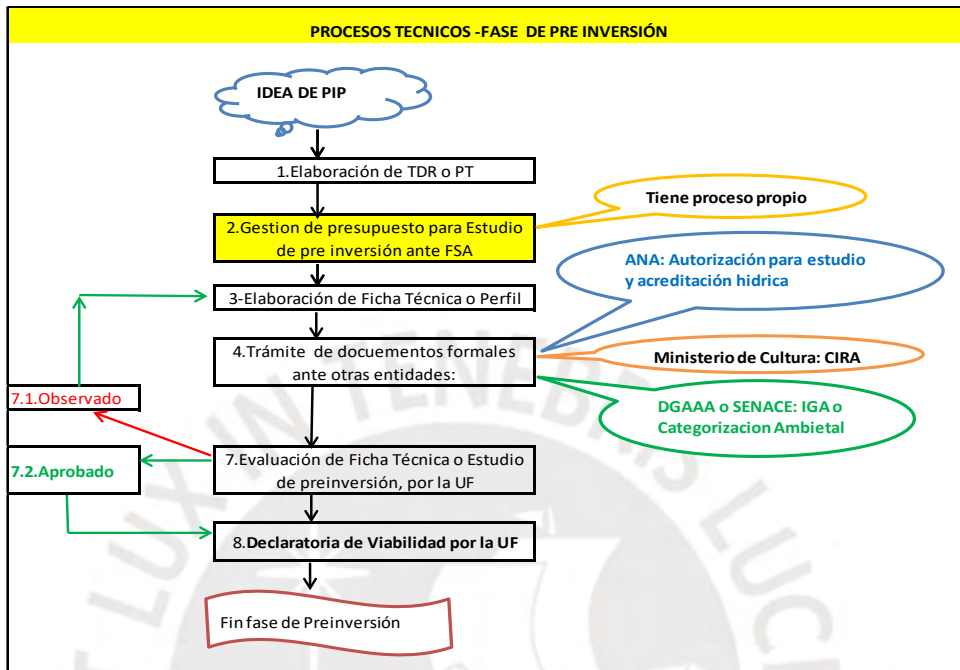
Fuente: Elaboración propia en base a Directivas SNIP 2012.

Gráfico 04: El ciclo del proyecto según Invierte.pe.



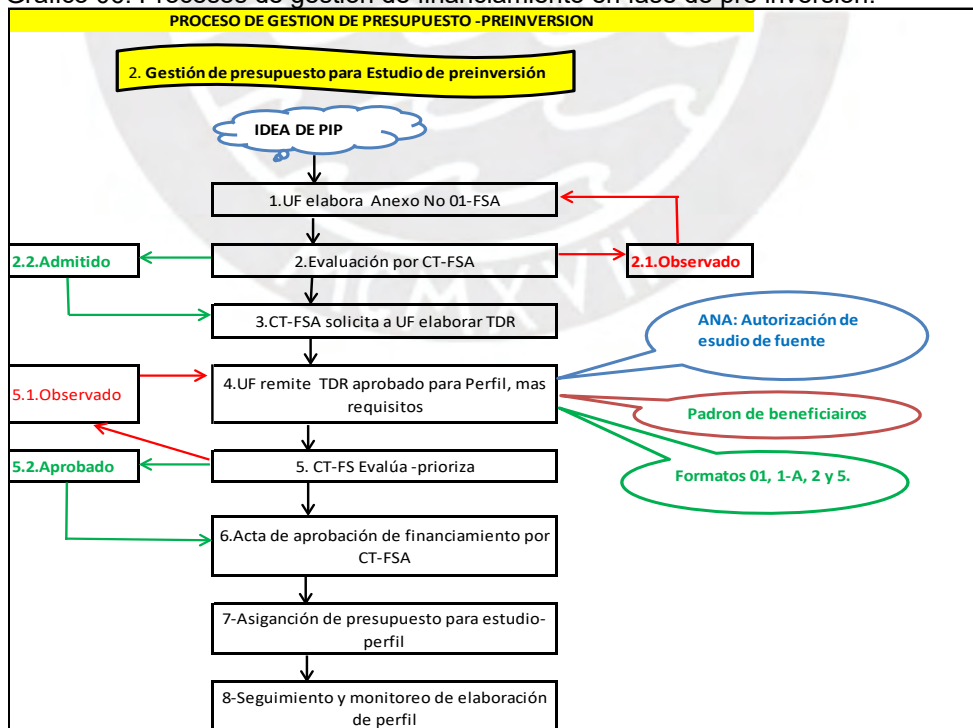
Fuente: Elaboración propia en base a Directivas de Invierte.pe.2017.

Gráfico 05: Procesos técnicos en fase de pre inversión.



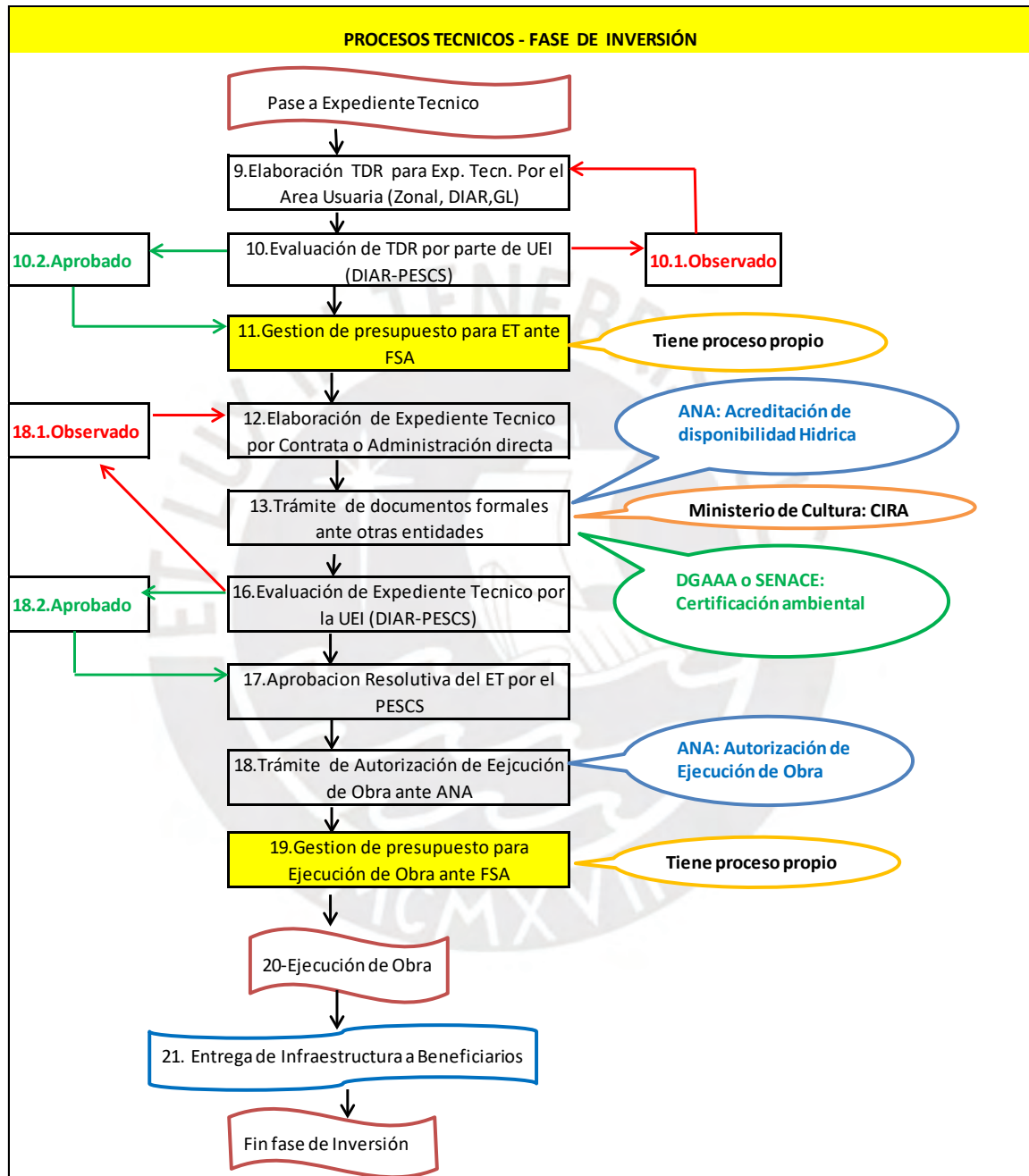
Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Gráfico 06: Procesos de gestión de financiamiento en fase de pre inversión.



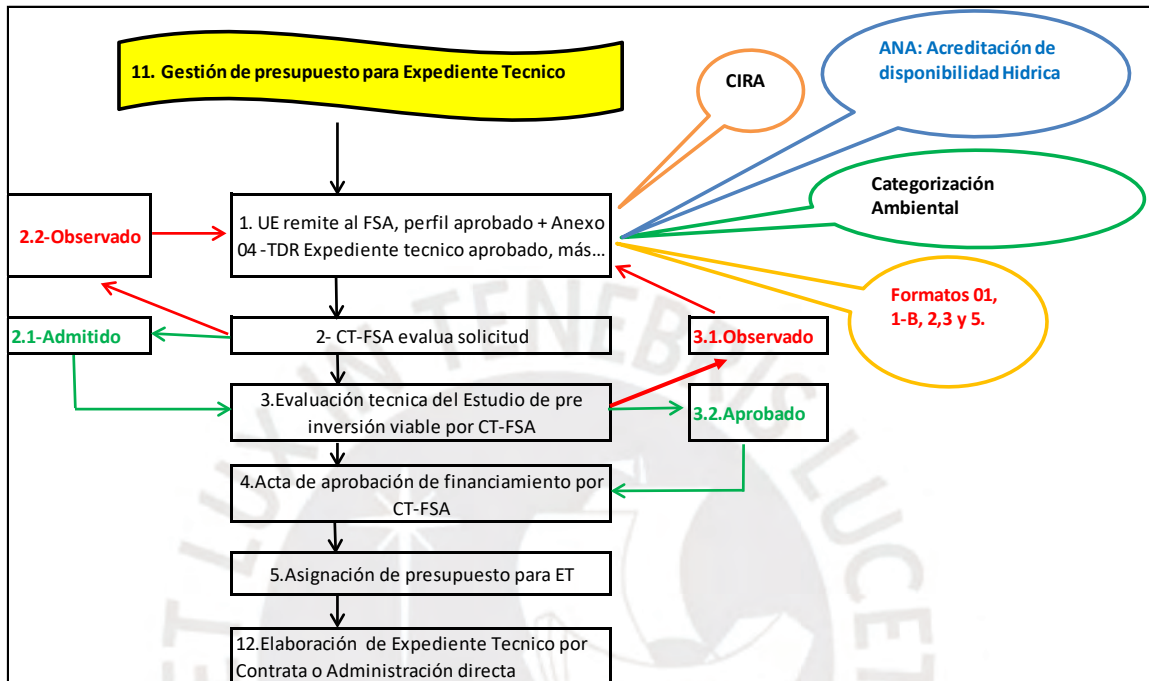
Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Gráfico 07: Procesos técnicos en fase de inversión.



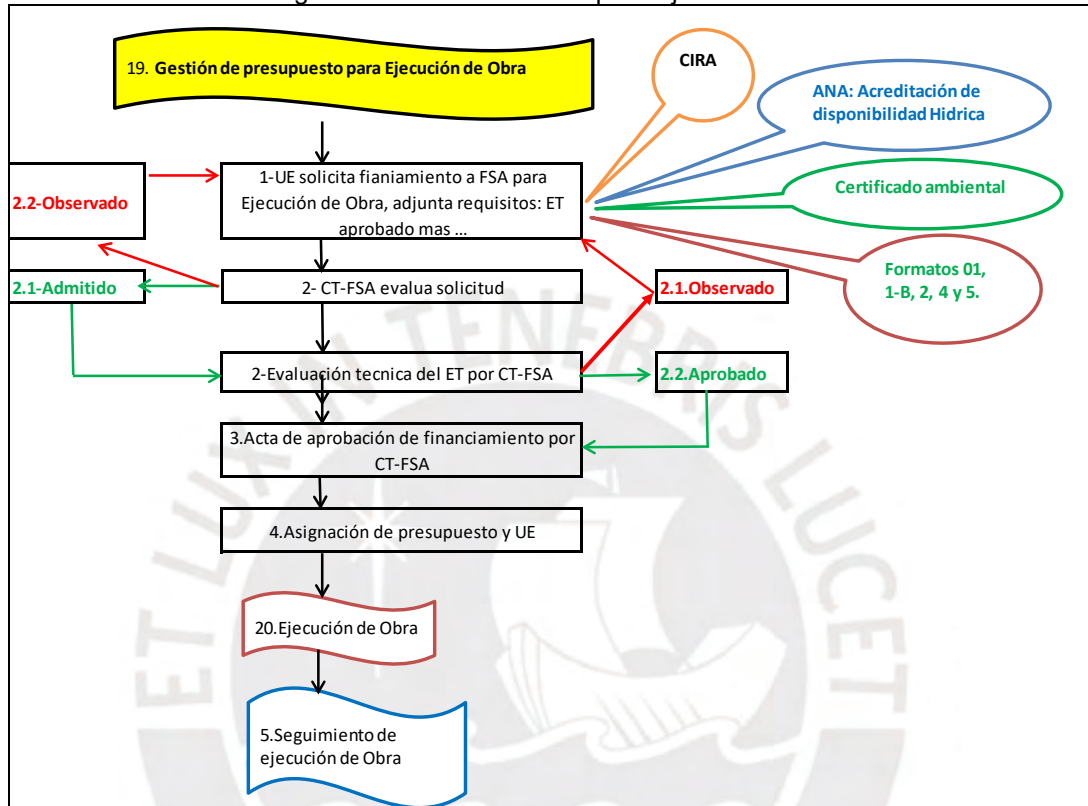
Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Gráfico 08: Procesos de gestión de financiamiento para Expediente Técnico.



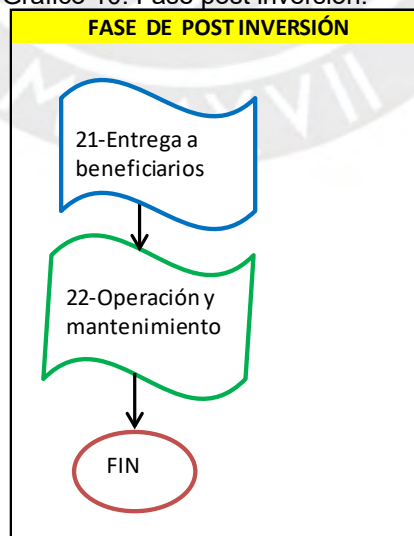
Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Gráfico 09: Procesos de gestión de financiamiento para Ejecución de Obra.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Gráfico 10: Fase post inversión.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

En la implementación de la política agraria, el mapeo que desarrollamos es a nivel de instituciones como actores públicos y, a nivel de beneficiarios y grupos terceros, como actores privados o no público, según la clasificación proporcionada por la teoría; sin descartar que, a un nivel de análisis más detallado, que por lo general no se desarrolla, se puede encontrar explicaciones más relevantes del caso de estudio. Tomando en cuenta el organigrama del MIDAGRI y los resultados de las encuestas a los funcionarios y trabajadores del PESCS, según las respuestas a la pregunta 01 del cuestionario, los actores más importantes considerados en el estudio son:

2.1.4.1. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)

La política agraria es de alcance nacional del sector agrario, el MIDAGRI ente rector, es un actor público, entre las principales direcciones que la conforman esta la Dirección General de Infraestructura Agraria y Riego (DGIAR), cuya participación es preponderante en la implementación del eje 4 de esta política, sobre todo en el aspecto técnico, cumple la función de Secretaria Técnica del Fondo Sierra Azul (FSA) que viene hacer el ente que financia la implementación de los proyectos públicos de infraestructura de riego en sus diferentes fases del ciclo del proyecto, de manera articulada con la Oficina de Programación y Presupuesto del MIDAGRI; el PESCS es una unidad ejecutora del MIDAGRI, actor público, encargada de la implementación del eje 4 de la política agraria,

supervisada por el Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego (VDIAR); internamente el PESCS también tiene una estructura orgánica, conformada por los órganos de: dirección, control institucional, asesoramiento, apoyo, órganos de línea y órganos desconcentrados (Manual de Procedimientos del PESCS 2017).

El órgano de dirección está conformado por el Consejo Directivo y, la Dirección Ejecutiva, el primero encargado de gestionar las operaciones de planificación, estrategias, actividades y metas del PESCS, a través de sesiones ordinarias y extraordinarias conformada por un representante de cada Gobierno Regional del ámbito de influencia del PESCS y dos representantes del MIDAGRI, debe sesionar mínimo seis veces al año. La Dirección Ejecutiva, máxima autoridad ejecutiva y administrativa del PESCS, cumple la función de representación, dirección y administración, depende funcionalmente del (VDIAR), y estructuralmente del Consejo Directivo. El órgano de control institucional (OCI) ejerce las funciones de control posteriores a los actos y operaciones del PESCS depende funcionalmente de la Contraloría General de la Republica. Los órganos de asesoramiento son: La Oficina de programación, presupuesto y seguimiento (OPPS) y la Oficina de Asesoría Legal.

La Oficina de programación, presupuesto y seguimiento (OPPS) tiene por función asesorar a la Dirección Ejecutiva en los procesos de programación, presupuesto, evaluación, cooperación técnica y formulación de proyectos de

inversión pública en la fase de pre inversión, también cumple la función de unidad formuladora. La Oficina de Asesoría legal presta asesoría a la Entidad en asuntos de carácter legal y jurídico (Manual de Procedimientos del PESCS 2017).

La Oficina de administración es un órgano de apoyo, responsable de la gestión de los sistemas administrativos de recursos humanos, abastecimiento, contabilidad, control patrimonial, tesorería y gestión documentario de la Entidad. Entre los órganos de línea está la Dirección de Infraestructura Agraria (DIAR) cuya función es ejecutar, dirigir, controlar y supervisar la ejecución de proyectos y programas de infraestructura de riego y defensa ribereña y, la Dirección de Desarrollo Agroeconómico (DDA) área encargada de dirigir, ejecutar, controlar, supervisar, actividades y proyectos orientados a mejorar la productividad, producción, rendimiento, reforestación, asociatividad y acceso a los mercados (Manual de Procedimientos del PESCS 2017).

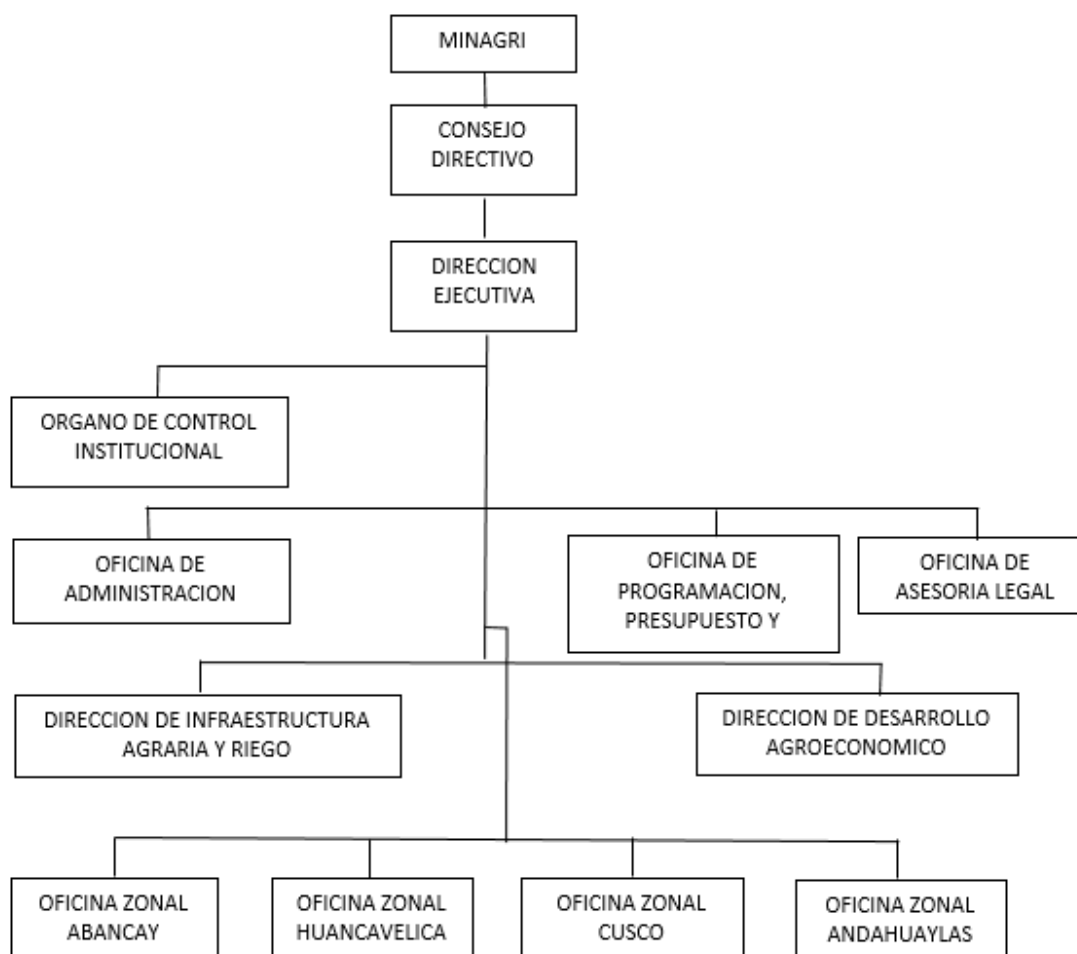
La Entidad cuenta con órganos desconcentrados denominados Direcciones zonales en las regiones de Cusco, Apurímac (Abancay y Andahuaylas) y Huancavelica, jerárquicamente dependen de la Dirección ejecutiva, sus funciones son: ejecutar, supervisar, actividades, proyectos de infraestructura de riego, productivos, reforestación en sus ámbitos de intervención. El PESCS mantiene niveles de coordinación con el MIDAGRI, MEF, Contraloría General de la República, entidades financieras, organismos públicos y privados relaciones a los

objetivos, Gobiernos regionales, municipalidades, personas naturales y jurídicas, y sociedad civil (Manual de Operaciones del PESCS 2014).

El Manual de Operaciones del 2014 establece las funciones y principales procesos de cada una de los órganos del PESCS, desde el 2017 entró en vigencia el Manual de Procedimientos (MAPRO) como un documento técnico normativo complementario al Manual de Operaciones, en la cual se establece los procesos, procedimientos, objetivos, órganos y entidades involucradas en cada proceso que lleva a cabo cada órgano de la Entidad. (Manual de Operaciones del MIDAGRI 2014), (Manual de Procedimientos del PESCS 2017).

El gráfico No 03, muestra el organigrama estructural del PESCS, en la cual se establece los órganos internos por los cuales está estructurado de forma interna, como entidad pública implementadora de la política de infraestructura agraria de riego.

Gráfico 11: Organigrama estructural de PESCS.



Fuente: Elaboración propia en base a Manual de perfil de puestos del PESCS 2015: 433.

2.1.4.2. Autoridad Nacional del Agua (ANA)

Es una institución adscrita al MIDAGRI, uno de los actores públicos identificados en las encuestas en respuesta a la pregunta 01, encargado de la gestión de recursos hídricos, cuya intervención en la implementación tiene un rol

determinante, ya que es el ente que otorga la autorización para realizar estudios en la fuente hídrica, la acreditación de disponibilidad hídrica, la autorización para ejecución de obra en fuente hídrica y licencia de uso de agua; uno de los documentos de sostenibilidad clave de los proyectos de infraestructura de riego en todas sus fases, de cuya aprobación o denegatoria depende la continuidad del proyecto o su cancelación (Autoridad Nacional del Agua 2021); de los encuestados sobre la capacidad de gestión de esta entidad pública, cinco de ellos señalan que este actor “demora mucho en emitir la acreditación hídrica”, cuatro de ellos menciona que este actor “ocasiona la demora en la implementación de proyectos” y tres de los encuestados señala que, “los trámites son burocráticos”.

2.1.4.3. Ministerio del Ambiente (MINAM)

Entidad rectora de la Política Nacional del Ambiente, actor público, vela por el cumplimiento del Sistema Nacional de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIA) en la implementación de proyectos de infraestructura de riego, otorgando o denegando la certificación ambiental a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA), el certificado ambiental es uno de los documentos de sostenibilidad imprescindible para la aprobación y o ejecución del proyecto, (Ministerio del Ambiente 2021).

2.1.4.4. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El MEF es un actor público, responsable del financiamiento de la implementación de los proyectos públicos, ente rector en el Sistema Nacional de Programación Multianual de Gestión de Inversiones (Invierte. Pe), marco normativo bajo el cual se formulan y ejecutan todos los proyectos de inversión pública, es el actor que asigna el presupuesto para la implementación de la política agraria (Ministerio de Economía y Finanzas 2021).

2.1.4.5. Ministerio de Cultura (MINCU)

Una de sus funciones es la conservación, defensa y protección del patrimonio cultural de la nación; a través de las direcciones desconcentradas de cultura emite el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), aprueba el Plan de monitoreo arqueológico (PMA) según sea el caso, de la zona en la cual se implementa los proyectos de infraestructura de riego, siendo uno de los documentos de sostenibilidad importantes para la determinación de la continuidad o cancelación del proyecto, asimismo; los encuestados del PESCS señalan que, este actor “demora mucho” en la emisión del CIRA, y esto “ocasiona demora en la implementación de proyectos” así como la burocracia en los trámites (Ministerio de cultura 2021).

2.1.4.6. Gobiernos Regionales y Municipales

Los Gobiernos Regionales que participan en la implementación de los proyectos de infraestructura de Riego que lleva a cabo el Proyecto Especial Sierra Centro Sur, son los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho, los cuales forman parte del Consejo Directivo, a través de un representante designado por cada región, generalmente participan en la elaboración del estudio de pre inversión o expediente técnico en el marco de un convenio interinstitucional con el PESCS.

Las municipalidades de la zona sierra y centro del país, Cusco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho, participan en el proceso de implementación de la política agraria a través de sus alcaldes, con la suscripción de convenios interinstitucionales con el PESCS, en la identificación del proyecto, elaboración del estudio de pre inversión o expediente técnico, “otorgando autorizaciones dentro de sus competencias”, realizando el “seguimiento a los procesos, incidencia política, otorgando facilidades para trabajar en el área del proyecto”, tal como señalan los encuestados en respuesta a la pregunta 24.

2.1.4.7. Beneficiarios

Los beneficiarios de los proyectos de infraestructura de riego vienen a ser los agricultores, usuarios de riego de las regiones de Cusco, Apurímac, Huancavelica

y Ayacucho, son actores privados quienes participan a través de sus autoridades comunales, comités de usuarios de riego entre otras organizaciones comunales; los encuestados en respuesta a la pregunta 25, a cerca de la forma de participación de los beneficiarios, señalan: la especialista en planificación de la OPPS , “si están organizados mediante sus comités de gestión, caso contrario según sus necesidades solicitan la ejecución de proyectos”, el evaluador de la UF menciona, “apoyando en la elaboración de los estudios, con mano de obra no calificada generalmente, gestionando ante sus autoridades”, el personal de asesoría legal señala, “en la entrega de terreno debidamente saneado”, el director de DIAR menciona, “los beneficiarios participan en la etapa de socialización del proyecto, la elaboración del padrón de beneficiarios, actas de libre disponibilidad del terreno, identificación de las parcelas, y otras acciones en coordinación con el equipo de consultores y evaluadores” y la asistente de la UF-UE, manifiesta que los beneficiarios participan en “seguimiento a los procesos, facilidades para trabajar en el área del proyecto, etc.”

Tabla 05: Población en el ámbito de influencia del PESCS según censo 2017.

No	Departamento	Población (hab.)
1	Ayacucho	616,176.00
2	Apurímac	405,759.00
3	Huancavelica	347,639.00
4	Cusco	1,205,527.00
Total		2,575,101.00

Fuente: Elaboración propia en base a INEI 2021.

2.1.4.9. Grupos terceros

El Sindicato de trabajadores del PESCS, tiene un rol protagónico en el desempeño de la Entidad, dado que, en base a la atención de sus negociaciones colectivas e intereses gremiales, apoyan u obstaculizan la gestión de un determinado nuevo director de la Entidad. Los representantes políticos de las regiones del ámbito de influencia del PESCS, cumplen el rol de apoyo político en coordinaciones y presiones políticas de carácter nacional para la priorización y asignación presupuestal a un determinado proyecto de su interés regional, desconociendo muchas veces los procesos y plazos administrativos del ciclo del proyecto, se infiere esto de las respuestas a las preguntas 10 y 26 de las encuestas.

Los Consultores externos son actores que participan en la formulación de estudios y ejecución de obra, muchos de ellos no cumplen con los objetivos del contrato, generando paralizaciones, retrasos, procesos arbitrales, obras inconclusas, estudios de mala calidad, como señalan los encuestados en respuesta a la pregunta 8 y 9 de la encuesta.

2.2. Enfoques en la formulación de la política agraria

El Ministerio de Agricultura y Riego ejerce la rectoría en la política agraria, facultado para diseñar, implementación y supervisar la políticas nacional del

sector agrario, siendo las unidades ejecutoras como: proyectos especiales y organismos adscritos los que se encuentran en la base de la línea del nivel jerárquico, quienes se encargan del proceso de implementación, el MIDAGRI tiene a su cargo las decisiones políticas y técnicas, centralizadas en la ciudad Lima, tales como la asignación presupuestal y priorización de proyectos de infraestructura agraria y riego para cada una de las unidades ejecutoras, en tanto las entidades implementadoras carecen de autonomía para modificar los procesos, presupuestos, priorización e importancia para llevar a cabo la materialización de la política agraria, por ello; desde la mirada de las políticas públicas, se considera que la formulación de la política agraria ha seguido un modelo lineal jerárquico de arriba hacia abajo, es decir el enfoque top-down descrito por Subirats (2008: 47), este enfoque genera una diferencia entre el máximo ente rector y los implementadores en cuanto a prioridades, perspectivas y valores, relacionados directamente al problema público que generó la política agraria (El Peruano 2016: 581101-581114).

Entidades implementadoras como el Proyecto Especial Sierra Centro Sur, tienen una mirada más cercana a la realidad del problema social y de las necesidades reales de su implementación por tanto tiene criterios diferentes para priorizar los proyectos, sin embargo, por su jerarquía no tiene la capacidad de modificar los criterios de priorización y asignación presupuestal establecidos por el MIDAGRI.

Según el MIDAGRI (2021), en la formulación de la política agraria también se ha considerado como enfoques orientadores como el enfoque territorial, enfoque de género, de derechos humanos, de inclusión, de interculturalidad y desarrollo sostenible (El Peruano 2016: 581101-581114).

De la revisión del eje 4: Infraestructura y tecnificación del riego, se observa que no se ha tomado en cuenta el criterio técnico de integralidad y complementariedad, dado que este eje 4, comprende la dotación de infraestructura que es una componente y la tecnificación de riego que es otra componente que, son complementarios, esto dificulta la implementación integral de este eje, ya que el riego tecnificado desde 19 de julio de 2005 tiene su propia Ley No 28585, Ley que crea el programa de riego tecnificado, el cual tiene sus propios requisitos y procedimientos de priorización. El riego tecnificado es implementado generalmente por el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), por ello el PESCS implementa solo proyectos de infraestructura de riego (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego 2021).

TERCERA PARTE: PROBLEMAS DE IMPLEMENTACION

CAPÍTULO III

PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA AGRARIA Y RIEGO TECNIFICADO

3.1. Proceso de Implementación de proyectos de infraestructura agraria y riego

La implementación de la política agraria como señala Alza (2012), comprende realizar una serie de procesos y actividades planificadas para entregar el servicio de agua para riego a través de la construcción de infraestructura de riego. Según los documentos de gestión del PESCS y las entrevistas realizadas a los trabajadores de diferentes áreas de la Entidad, la implementación se basa en procesos administrativos, procesos técnicos y procesos políticos.

Es importante conocer los diferentes procesos que se dan en la implementación a fin de comprender la gestión de estos y el por qué se generan los problemas durante la implementación, estos problemas fueron identificados en base a las encuestas aplicados a los actores de la entidad implementadora y datos registrados en el Banco de proyectos del MEF en cada fase de los proyectos.

3.1.1. Procesos administrativos

La implementación de la política agraria por parte del PESCS se basa en documentos de gestión como: el Plan Operativo Institucional (POI), la Programación Multianual de Inversiones (PMI) que son elaborados por la OPPS, la Directiva No 001-2010-AG-PESCS-7103, Directiva No 001-2017-MINAGRI-PESCS-1601 y Directiva No 001-2019-MINAGRI-PESCS-1601, Directiva para Aprobación de expedientes técnicos, ejecución y liquidación de obras por ejecución presupuestaria directa; el Manual de Operaciones(MO) del PESCS 2014, el Manual de Procedimientos (MAPRO) aprobado el 2017 en la cual se establecen el proceso y procedimientos, objetivos, órganos y entidades involucrados; el Reglamento Interno de Trabajo (RIT) 2010, Manual de Perfiles de Puestos de 2016, Manual de operaciones del Fondo Sierra Azul. La implementación de los proyectos de infraestructura agraria se basa también en estricto cumplimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley de recursos hídricos, patrimonio arqueológico, Análisis de gestión de riesgos y desastres, y la licencia social.

La asignación presupuestal para implementar un proyecto, es un proceso que gestiona la Entidad ante el Fondo Sierra Azul (FSA) y la Oficina de

Planificación y Presupuesto del MIDAGRI de acuerdo a los requisitos administrativos y técnicos establecidos en el Manual de Operaciones del FSA, para el financiamiento de las diferentes fases del ciclo del proyecto como: pre inversión (idea, ficha técnica, perfil), inversión (elaboración de expediente técnico y ejecución de obra), como señalan los encuestados en respuesta a la pregunta 3 de la encuesta.

3.1.2. Procesos técnicos

De las respuestas de los entrevistados de la Entidad a la pregunta ¿Cómo participa tu área en el proceso de implementación? y ¿Qué procesos gestiona tu área para la implementación de proyectos? Podemos ver que el proceso técnico inicia con la identificación del problema público de falta de servicio de agua para riego, en este proceso participan los beneficiarios, la OPPS como unidad formuladora, tal como señala el entrevistado Carlos Aquino Avalos coordinador de convenios, continúa con el proceso de programación multianual de inversiones por parte de la OPPS y gestión de presupuesto ante el Fondo Sierra Azul para la asignación presupuestal. Una vez que el proyecto cuenta con presupuesto asignado se gestionan los procesos detallados en el MAPRO para la elaboración de los TDR por parte de la UF y el proceso de selección de Consultores por parte de la oficina de administración para la elaboración del estudio de pre inversión,

aprobado y declarado viable dicho estudio se vuelve a realizar el mismo proceso para la fase de inversión, la programación, gestión y asignación presupuestal, elaboración de los TDR por parte de la UE (DIAR) y el proceso de selección de consultores para la elaboración del expediente técnico, una vez aprobado con Resolución Directoral el estudio es remitido al FSA solicitando el financiamiento de la ejecución de obra.

En la fase de ejecución de obra, la Unidad Ejecutora elabora los TDR para la selección de los ejecutores y supervisor de obra. La fase final es la liquidación técnica y financiera del proyecto el cual debe ser aprobada con acto resolutivo y consentida, culminando con el cierre en el aplicativo del Banco de proyectos del MEF.

Aparte de los procesos formales descritos, existe procesos técnicos generados por proyectos provenientes de las Municipalidades bajo Convenio interinstitucional, como es la evaluación técnica de estudios provenientes de los gobiernos locales, elaboración estudios y trámite de requisitos faltantes, ya que por lo general los estudios remitidos están elaborados con sus propias directivas municipales las cuales difieren de los requisitos técnicos establecidos por el FSA, tal como se aprecia en las respuestas del entrevistado de la OPPS evaluador de la UF, que señala. “la UF gestiona procesos relacionados a estudios de pre inversión provenientes de municipios o gobiernos regionales” asimismo señala que, coordina con estas entidades para el cumplimiento de sus funciones. En respuesta

a la pregunta ¿cómo participan los gobiernos locales en la implementación de proyectos de riego?, tres de los entrevistados señalan que su participación es; “Solicitando ejecución de sus proyecto, en algunos casos presentan expediente técnicos”, “Presentando sus proyectos formulados, como organización de usuarios, apoyan la gestión presupuestal” y “Formulando expedientes técnicos, absolviendo observaciones, apoyo en búsqueda de financiamiento, participa en la correcta ejecución de proyectos”.

Los proyectos en sus diferentes fases pasan por la evaluación técnica del FSA, previo a la aprobación de su financiamiento por el Comité técnico del FSA a través de un Acta, muchas veces hay observaciones técnicas que los gobiernos locales no asumen oportunamente su absolución quedando retrasado el proyecto y el PESCS se ve obligada a absolver dichas observaciones que generan mayores gastos a la Entidad (Manual de operaciones del FSA 2020) y (Manual de procedimientos del PESCS 2017).

3.1.3. Procesos Políticos

La implementación como conjunto de interacciones políticas múltiples cotidianas (Lindblom 1980) se refleja en los procesos políticos de interacciones de la Entidad con los Alcaldes, Congresistas, Ministro del sector agricultura, dirigentes o junta directiva de los beneficiarios cuya forma de participación como actores públicos y no públicos, influyen en la implementación de la política de

infraestructura agraria de riego, en la toma de decisiones políticas que, priorización, retrasan o dan continuidad a la implementación del proyecto de riego, así como la oportuna asignación presupuestal para las diferentes fases del proyecto.

La Designación del director del PESCS depende del MIDAGRI, ante un cambio de ministro del sector generalmente se dan cambios en la Dirección Ejecutiva del PESCS y por ende en los cargos de confianza de la Entidad lo cual influye en la continuidad de las gestiones de acuerdo al liderazgo y experiencia del director asignado.

3.1.4. Control y seguimiento de los procesos de gestión

El Seguimiento de la programación y ejecución presupuestal de la implementación de proyectos de infraestructura de riego lo realiza la Oficina de Programación y Presupuesto y Seguimiento (OPPS) de la Entidad, de acuerdo al Manual de Operaciones y el Manual de Procedimientos, según lo señalado por la entrevistada de OPPS quién menciona que, gestiona los procesos de “Formulación del plan operativo institucional, directivas administrativas e informes de seguimiento a la ejecución de proyectos”, la DIAR realiza el control de la ejecución de proyectos a través de la Supervisión, como señala el entrevistado de esta área quién menciona que la DIAR participa “...supervisando, controlando correcta ejecución de proyectos”. El Fondo Sierra Azul realiza el monitoreo y

seguimiento de la ejecución presupuestal de los proyectos que financia. El OCI realiza el control posterior a todo lo actuado en la implementación del proyecto.

3.1.5. Criterios para la priorización de proyectos de infraestructura agraria

3.1.5.1. Criterios técnicos

Los proyectos son priorizados para su programación, elaboración de estudios y ejecución de obra, en base a criterios técnicos establecidos en la Directiva No 01-2017-EF/63.01 y en el Manual de Operaciones del Fondo Sierra Azul para la calificación de las inversiones, tal como señalan cinco entrevistados de la Entidad que, “los proyectos se priorizan por indicadores de pobreza” y dos entrevistados señalan “por presión criterios técnicos-normativos”.

Gráfico 12: Criterios de calificación para financiamiento de proyectos.

3.3. CRITERIOS PARA LA CALIFICACION DE LAS INVERSIONES

De acuerdo al Reglamento del FSA, se establece la priorización de las inversiones para su financiamiento/cofinanciamiento, según los siguientes criterios mínimos:

Para Proyectos de Inversión e IOARR

- a) Número de hectáreas.
- b) Número de familias, con énfasis en las jefaturadas por mujeres.
- c) Montos de Inversión por hectárea.
- d) Montos de Inversión ejecutados por el Fondo Sierra Azul en el distrito.
- e) Zonas priorizadas por el Sector.
- f) Intervenciones con enfoque territorial integradas a otras intervenciones del Sector.
- g) Participación de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en los Programas Presupuestales del Sector Agricultura.
- h) Cofinanciamiento de la inversión.

Fuente: Manual de Operaciones del Fondo Sierra Azul 2020:09.

3.1.5.2. Criterios Políticos

Muchos de los proyectos de infraestructura de riego en sus diferentes fases son priorizados bajo presión política de los actores políticos involucrados, los gobiernos locales a través del respaldo político de los congresistas de su región, coordinaciones y gestiones políticas ante el viceministerio o ministerio de agricultura que, ejercen la presión coercitiva sobre el Director Ejecutivo y éste a los encargados de la aprobación del estudio, tal como evidencian las respuestas de cinco entrevistados de la Entidad a la pregunta ¿Cómo se priorizan los proyectos en la Entidad? y, la respuesta del entrevistado, Director de la DIAR quién señala:

La priorización o identificación de los proyectos no tiene un proceso tal como sí se encuentra establecido en los Gobiernos Regionales, Provinciales y distritales. Se sigue sólo la priorización establecida en el PMI, luego de ello muchas veces se priorización proyectos por presión política al encontrarse en el corredor minero o en alguna zona donde existe presión social.

Al ser dejando de lado los criterios técnicos-normativos, los proyectos priorizados por presión política no cumplen a cabalidad los requerimientos técnicos mínimos, generándose posteriores problemas técnicos-administrativos, en las diferentes etapas subsecuentes del proceso de implementación.

3.2. Problemas identificados en el proceso de implementación de la política agraria

3.2.1. Problemas vinculados a la mala calidad de expedientes técnicos

En la formulación de un expediente técnico hay procesos concatenados y organizados, descritos en el proceso técnico y detallados en el Manual de Operaciones del Fondo Sierra Azul, Manual de Procedimientos, Manual de Operaciones del PESCS y Directiva No 01-2019-MINAGRI-PESCS. La gestión de estos procesos implica que la Entidad cuente con capacidades administrativas

como: organización, recursos humanos, procedimientos claros, concentración de expertos según (Grindle 1997; Evans 1996).

La calidad de los expedientes técnicos se debe a múltiples factores generados en cada proceso tal como muestran la respuesta de los 12 entrevistados de la Entidad, nueve de los cuales señala que, “los estudios y obras del PESCS tiene regular calidad técnica y normativa”, dos señalan que tiene mala calidad y, sólo para un entrevistado tiene buena calidad técnica; siendo las causas principales para la mala calidad de los estudios, señaladas por tres de los entrevistados la “demora en procesos de licitación”, seis entrevistados considera el “incumplimiento de los consultores”, ocho señala la “falta de supervisión”, once menciona “la falta de seguimiento y monitoreo”, cinco considera “la falta de asignación presupuestal oportuna”, cuatro señalan “el desconocimiento de la normativa por parte del personal del PESCS”, siete entrevistados señalan “consultores con poco experiencia y conocimiento de las normas”, cuatro señalan “las demoras en la obtención de documentos como ANA, CIRA, EIA”, tres consideran “falta de buen clima laboral y motivación personal”, cuatro entrevistados señala “la falta de liderazgo de los directivos” como causal; el entrevistado de la OPPS señala la “Falta de determinación y priorización de la elaboración de estudios” como causal; el entrevistado de la UF señala como causal la “Poca transparencia en la ejecución, corrupción”, el entrevistado de la DIAR área encargada de la formulación, revisión y aprobación de expedientes técnicos, considera en sus

respuestas a las preguntas 4, 6, 9, como causales de la mala calidad de los estudios:

Falta de logística para los trabajos de campo, apoyo de especialistas en proyectos de gran envergadura, mecanismos de coordinación directa con los proyectistas; falta de personal especializado, capacitación en temas especializados, mala formulación de los estudios a nivel de expedientes técnicos, inadecuada formulación de TDR para ejecución de proyectos; la falta de capacitación al personal en infraestructura agraria de mayor y menor envergadura.

La entrevistada de la UF en respuesta a la pregunta 6, señala como uno de los problemas los “Expediente técnicos no confiables debido a la evaluación en gabinete que generan adicionales, falta de toma de decisiones por los funcionarios responsables oportunamente” esto en referencia a los expedientes técnicos provenientes de las municipalidades que se evalúan solo en gabinete y aceptación de estudios de gobiernos locales de mala calidad técnica.

Desde la mirada del personal del área de Asesoría Legal, en referencia a la pregunta 6, señala que; la mala calidad de los estudios se debe a la “... falta de profesionales especializados en la evaluación de ET, deficiente formulación de bases para un proceso de selección, disgregación de expedientes en metas por no existir desembolso del total del presupuesto”, esto en referencia a la asignación presupuestal que se da por partes, generando la mala práctica de elaborar expedientes técnicos denominados “saldo de obra” para cada año de ejecución; el director de la DIAR en respuesta a la interrogante 4, como director del área

usuaria, señala las debilidades de su área las cuales conllevan a la mala calidad de expedientes técnicos:

- a). Falta de asignación presupuestal específica para evaluación de proyectos.
- b). Falta de personal Especialista en áreas específicas como son: Especialista en Estructuras, en Geología y Geotecnia, en Presas, en Hidrología.
- c). Demora en la atención de los requerimientos por parte de la dependencia administrativa
- d). Falta de identificación del orden de prioridades por parte de la OPMI-MIDAGRI, OGPP-MIDAGRI, para la ejecución de proyectos pese a que cuentan con todos los documentos de sostenibilidad exigido por el Manual del Fondo Sierra Azul.

La entrevistada, asistente de la UF-UE en respuesta a la pregunta 4, señala que las principales debilidades para la mala calidad de los expedientes técnicos son:

- a) Falta de capacitación constante del personal
- b) Falta de personal para realizar la evaluación de los proyectos y la actualización de estudios (de acuerdo a la cartera de proyectos – OPPS)
- c) Falta de disponibilidad presupuestal para la formulación/evaluación de estudios a nivel de pre inversión.

El entrevistado, Supervisor de estudios de la DIAR, en respuesta a la pregunta 4 señala que; la “Falta de personal en la especialidad para evaluación de expedientes técnicos e implementación de equipos de ingeniería” es una de las debilidades del área usuaria que genera la mala calidad de expedientes técnicos.

Las respuestas de los entrevistados muestran que los problemas vinculados a expedientes técnicos deficientes se debe principalmente a factores como: la entidad no cuenta con personal especializado en áreas específicas como en formulación, evaluación y actualización de estudios; falta de capacitación constante en normas del sector, falta de logística y equipos de ingeniería para los trabajos de campo que permita evaluar los estudios provenientes de gobiernos locales en campo y gabinete, falta de asignación presupuestal oportuna, la contratación de consultores externos con poca experiencia y compromiso, desconocimiento de las normativas por parte del personal de la Entidad, discontinuidad en las gestiones por cambios continuos de director ejecutivo designados como cargo de confianza sin la suficiente experiencia y liderazgo. La entidad no tiene establecido los criterios técnicos para la priorización de los proyectos, no cuenta con directivas para la elaboración de los Términos de Referencias que conllevan a TDR elaborados bajo el criterio de cada profesional.

Como ejemplo, se tiene 5 estudios a nivel de expediente técnico, los cuales iniciaron su elaboración el 2019 con plazos de ejecución de estudio de 90 a 150 días, sólo 2 de ellos se logró culminar y aprobar, tres de ellos siguen en proceso de elaboración con problemas de incumplimiento de los Consultores formuladores y Supervisores, excediendo el plazo máximo de elaboración y retrasando el avance normal del proyecto, en perjuicio de los beneficiarios y generando la baja

ejecución presupuestal de la Entidad, aquí se evidencia la falta de experiencia y mala calidad de los Consultores seleccionados, así como la deficiente formulación de los TDR al que hace mención un entrevistado; se evidencia también, la falta de capacitación del personal en la actualización de las normas de contrataciones del Estado y elaboración de TDR, para el adecuado seguimiento y monitoreo de estos estudios elaborados por contrata, se evidencia también la falta de liderazgo y la toma de decisiones ejecutivas oportunas de parte de los directivos, sobre incumplimientos y máximas penalidades por mora que conllevarían a la resolución de contrato; caso del estudio 2, pese a que el área usuaria informa el incumplimiento por falta o demora de decisiones de la Entidad, los Consultores no cumplen con el objeto del contrato, retrasando la culminación del estudio, como se muestra en el Informe No 0287-2021-MIDAGRI-PESCS-1606 de Director de DIAR.

El cuadro No 06, muestra la demora en la elaboración de los expedientes técnicos por Consultoría, respecto a lo programado en el contrato, y la situación actual en la que se encuentran al 2020.

Cuadro 01: Tiempo de demora en la elaboración de expedientes técnicos.

No	CUI	NOMBRE DEL PROYECTO	CONTRATO	PLAZO DE ELABORACION	INICIO	FINAL	SITUACION AL 2020
1	2340792	Mejoramiento del Servicio de Agua para el Sistema de Riego Poltotoca - Incuyo, distrito de Puyusca, Provincia de Paríacochas, Región Ayacucho	10-2019-MINAGRI-PESCS	90 días	19/07/2019	16/10/2019	ET culminado, aprobado con Resolución Directoral 421-2019-MINAGRI-PESCS-1601(13/12/2019)
2	2344129	Mejoramiento del Servicio de Agua para Riego en los sectores de Huancarama, Huayllas, Hilana y Huampupampa de la localidad de Quilcata, distrito de Sara Sara, provincia de Páucar del Sara Sara, Región Ayacucho	11-2019-MINAGRI-PESCS	120 días	19/07/2019	15/11/2019	En proceso de absolución de observaciones del 2do Entregable, Consultor incumple plazos, maxima penalidad por mora
3	2314037	Mejoramiento instalación, mejoramiento del Sistema de Riego Tacomayo, en las comunidades de Ocoruro, Marquiri Bajo, Unión Anta, Huanohuano, Pacopata y Huani, de los distritos de Ocoruro y Espinar - Cusco, distrito de Ocoruro - Provincia de Espinar - Región Cusco, distrito de Espinar Provincia de Espinar - Región Cusco	014-2019-MINAGRI-PESCS	120 días	18/07/2019	14/11/2019	Resolución de contrato de 3 supervisores por incumplimiento, Supervisor 01, Contrato No 013-2019-MINAGRI-PESCS; Supervisor 2 con Contrato No 026-2019-MINAGRI-PESCS, Supervisor 3 con Contrato No 029-2020-MINAGRI-PESCS y Supervisor 4 con Contrato No 046-2021-MINAGRI-PESCS, en proceso de evaluación el 2do entregable del Consultor
4	2342275	Mejoramiento del Servicio de Agua para el Sistema de Riego Pichccaccocha, de las comunidades de Villa San José y Santa Rosa, distrito de Chipao - Lucanas - Ayacucho	012-2019-MINAGRI-PESCS	90 días	26/07/2019	24/10/2019	Estudio concluido, aprobado con Resolución Directoral No 0300-2020-MIDAGRI-PESCS-1601 de fecha 30/12/2020
5	2339294	Creación del Servicio de Agua del Sistema de Riego Integrado Taccata - Umasi - Chacralla, distrito Canaria, provincia de Víctor Fajardo - distrito de Aucara - provincia de Lucanas - departamento de Ayacucho	025-2019-MINAGRI-PESCS	150 días	09/11/2019	06/04/2020	Contrato de consultores declarado Nulo, reiniciado con nuevos consultores el 11/11/2020, se encuentra en absolución de observaciones de primer entregable.

Fuente: Elaboración propia en base SSI del Banco de proyectos del MEF 2021 (Informe No 0287-2021-MIDAGRI-PESCS-1606 de DIAR sobre estado situacional de estudios).

Del 2015 al 2020 el PESCS ha tenido siete directores ejecutivos, cuyo tiempo de gestión mínimo es de 28 días y el máximo 2 años con 9 meses, los cambios políticos en el gobierno de nivel nacional, repercute en los cambios de Director Ejecutivo, dado que su designación depende del viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego del MIDAGRI, y el tiempo de permanencia en la gestión influye en la implementación de la política agraria; las capacidades técnicas, liderazgo, experiencia en el sector y en gestión pública, con la que cuenta cada Director, favorece o retrasa la gestión de los procesos de la implementación de los proyectos.

Cuadro 02: Tiempo de gestión de directores ejecutivos del PESCS, 2015 -2020.

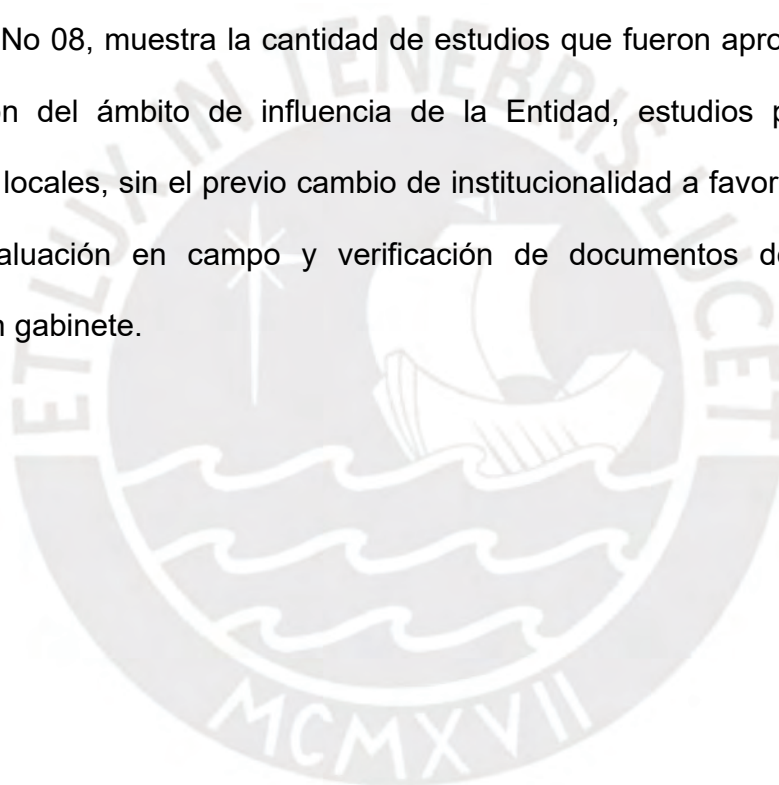
No	Nombre y Apellido	Fecha de inicio	Fecha Final	Resolución Ministerial de designación	Resolución Ministerial de conclusión	Tiempo de gestión
1	Ing. Yordan Baldoce Ponce	14/02/2014	22/11/2016	RM No 060-2014-MINAGRI	RM No 575-2016-MINAGRI	2 años mas 9 meses
2	Ing. Manuel Espejo Ramirez	22/11/2016	12/01/2018	RM No 575-2016-MINAGRI	RM No 018-2018-MINAGRI	1 año mas 1 mes
3	C.P.C. Eladio Teofilo Yalle Laura	12/01/2018	01/02/2018	RM N° 0018-2018-MINAGRI	RM No 052-2018-MINAGRI	28 días
4	Ing. Porfirio Villar Rojas	01/02/2018	14/06/2018	RM No 052-2018-MINAGRI	RM No 260-2018-MINAGRI	5 meses
5	Ing. Miguel Angel Cuentas Cardena	14/06/2018	11/12/2018	RM No 260-2018-MINAGRI	RM No 482-2018-MINAGRI	6 meses
6	Ing. Feliz Wilfredo Ayala Zaga	12/12/2018	31/12/2019	RM No 482-2018-MINAGRI	RM No 481-2019-MINAGRI	1 año
7	Ing. Orlando Ramiro Torres Bance	02/01/2020	30/11/2020	RM No 481-2019-MINAGRI	RM No 291-2020-MINAGRI	11 meses
8		31/11/2020	10/12/2020		Sin director	11 días
9	Ing. Crisostomo Oriundo Gutierrez	11/12/2020	continua	RM No 314-2020-MINAGRI		

Fuente: Elaboración propia en base a Pagina Web del PESCS 2021 (Resoluciones de designación de cada director ejecutivo).

En el periodo del ing. Miguel Ángel Cuentas, en los 6 meses de permanencia en el cargo, se aprobaron 7 expedientes técnicos provenientes de los gobiernos locales de la región Cusco, región del cual es natural el directivo y, un expediente para Ayacucho, sin que estos estudios tengan los requisitos técnicos establecidos por el FSA y sin previamente realizar el cambio de unidad de ejecutora a favor del PESCS, es decir se aprobó estudios con Resolución Directoral del PESCS siendo el proyecto institucionalmente del gobierno local, según muestra los registros del historial de cambio de unidades responsables del banco de proyectos. En el 2019 con el nuevo director se solicitó a los gobiernos locales la regularización del cambio de UE a favor del PESCS; estos estudios pasaron por nueva revisión, complementación de información técnica faltante y actualización de costos, según el caso, a fin de que cumplan los requisitos del FSA para la asignación presupuestal, generando expedientes técnicos aprobados de mala calidad, retrasos en la implementación física del proyecto y mayores gastos de gestión a la Entidad. En esta acción se evidencia la falta de capacidad administrativa del director ejecutivo que, al desconocer normas básicas sobre la

inversión pública aprueba resolutivamente proyectos que no son de la Entidad; podemos ver también, la falta de capacidad política de establecer coordinaciones con gobiernos locales de otras regiones, priorizando proyectos solo de su región, dejando de lado las necesidades de otras regiones del ámbito de influencia del PESCS.

El cuadro No 08, muestra la cantidad de estudios que fueron aprobados para una sola región del ámbito de influencia de la Entidad, estudios provenientes de gobiernos locales, sin el previo cambio de institucionalidad a favor del PESCS, sin previa evaluación en campo y verificación de documentos de sostenibilidad básicos en gabinete.



Cuadro 03: Expedientes Aprobados en el periodo del 5to director ejecutivo.

No	CUI	NOMBRE	Municipalidad		Monto de Expediente Técnico S/.	Resolución Directora de aprobación	Fecha
			UF	UEI			
1	2308674	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DEL SERVICIO DE AGUA PARA RIEGO DE ACOS DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE ACOS - DISTRITO DE ACOS - PROVINCIA DE ACOMAYO - REGION CUSCO	Pomacanchis	Acos	7,840,672.51	RD N°0312-2018-MINAGRI-PESCS-1601	19/09/2018
2	2314328	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DEL SERVICIO DE AGUA PARA RIEGO EN LOS BARRIOS LURUCACHI, LUCSAPAMPA, MAMUERA CENTRAL Y CHOSICANI DE LA C.C. MAMUERA, DISTRITO DE MARANGANI - CANCHIS - CUSCO	Marangani	Marangani	4,919,459.43	RD N°0263-2018-MINAGRI-PESCS-1601	26/07/2018
3	2317361	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE AGUA PARA RIEGO EN LOS SECTORES DE QQUEUÑALLA, CHACAMPARERA, BELLAVISTA Y AYAHUYAINO DE LA C.C. DE BELLAVISTA, DISTRITO DE ACCHA, PROVINCIA DE PARURO - CUSCO	Paruro	Accha	5,212,584.52	RD N°0317-2018-MINAGRI-PESCS-1601	21/09/2018
4	2352016	MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE AGUA DEL SISTEMA DE RIEGO MARGEN IZQUIERDA DEL RIO VILCANOTA DE LA C.C. CHECTUYOC, DISTRITO DE MARANGANI - CANCHIS - CUSCO	Marangani	Marangani	8,906,337.96	RD N°0311-2018-MINAGRI-PESCS-1601	18/09/2018
5	2305083	AMPLIACION, MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE AGUA PARA RIEGO EN LOS SECTORES DE MANTO, RUMICOLCA, PARPAY Y PAUCARPATA DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE INCACONA AYLLU CHIFIA, DISTRITO DE HUANOQUITE - PARURO - CUSCO	Huanoquite	Huanoquite	2,635,697.27	RD N°0328-2018-MINAGRI-PESCS-1601	05/10/2018
6	2308149	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE RIEGO POR ASPERSION PATABAMBA COMUNIDAD CAMPESINA DE CHOQUEPATA, DISTRITO DE OROPESA - QUISPICANCHI - CUSCO	Oropesa	Oropesa	2,212,144.98	RD N°0343-2018-MINAGRI-PESCS-1601	24/10/2018
7	2343873	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DEL SISTEMA DE RIEGO PRESURIZADO EN LA COMUNIDAD DE CHORROPALLANA, DISTRITO DE LOS MOROCHUCOS - CANGALLO - AYACUCHO	Morochucos	Agrorural	3,206,998.39	RD N°0320-2018-MINAGRI-PESCS-1601	26/09/2018
8	2382536	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DEL SERVICIO DE AGUA PARA EL SISTEMA DE RIEGO EN EL SECTOR DE ANTAHUIRE DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE OCCOBAMBA, DISTRITO DE MARANGANI, PROVINCIA CANCHIS - CUSCO	Marangani	Marangani	2,375,045.33	RD N°0288-2018-MINAGRI-PESCS-1601	10/08/2018

Fuente: Elaboración propia en base a Consulta de Inversiones del Aplicativo Banco de proyectos del MEF 2021.

3.2.2. Problemas vinculados a obras paralizadas o inconclusas

La Entidad tiene obras que iniciaron su ejecución hace más de 10 años y aún no culminan hasta el 2020 debido a múltiples factores, como señalan los 12 entrevistados de las diferentes áreas y especialidades de la entidad, en respuesta a la pregunta 7, de los cuales nueve consideran la “falta de presupuesto”, dos de ellos la “falta de capacidades del área de abastecimiento, nueve refieren la “falta de capacitación en proyectos de riego”, seis entrevistados consideran la “falta de

capacitación al personal” , nueve señalan el “cambios de directivos” y solo un entrevistado la “falta de incentivos y promoción del personal”; el entrevistado de la OPPS menciona como otra causal la “Ejecución de obras por administración directa (AD) sin tener la capacidad operativa, expedientes técnicos de baja calidad”; el entrevistado de la UF señala “por problemas políticos (entidad politizada)” como otra de las causales; el entrevistado de la UE, considera la “mala formulación de expedientes técnicos, inadecuada distribución de recursos del cual se hace sin una planificación” como otra causal.

De las respuestas de los entrevistados podemos concluir que; las obras paralizadas o inconclusas del PESCS se debe a la falta de planificación e inoportuna asignación de presupuesto, falta de personal capacitado en proyectos de riego, cambios de directivos, entidad politizada, mala formulación de expedientes técnicos. La calidad técnica y normativa de las obras ejecutadas por el PESCS está vinculada con las respuestas de la pregunta 8, descritas en ítem anterior sobre la mala calidad de expedientes técnicos que está directamente relacionado a la ejecución de las obras.

La calidad técnica normativa de las obras ejecutadas por el PESCS es regular, por factores como la demora en procesos de licitación, incumplimiento de consultores, falta de supervisión, seguimiento y monitoreo, desconocimiento de normativa por parte del personal, falta de liderazgo de los directivos, según lo señalado por los 12 entrevistados.

Como ejemplo tenemos el caso No 01, proyecto con código único de inversiones CUI 2139198, cuyo plazo de ejecución inicial era 2 años para la ejecución física, el cual inicio el 2014 y hasta el 2020 continua en ejecución, el 2017 paraliza pese a tener presupuesto asignado en el PIM 2017, tiene 4 años en proceso de ejecución, en el expediente matriz del 2013 tenía presupuesta de obra de S/. 9,063,735.00 soles, en el expediente técnico actualizado al 2020 tiene presupuesto de obra de S/. 12,334,135.7 soles, generando incremento presupuestal por más de 3 millones de diferencia. Se observa también que la ejecución financiera es mayor a la ejecución física, como se muestra en el cuadro No 09.

Cuadro 04: Ejecución Financiera de la obra "Construcción sistema de riego Pampaconga-districto Limatambo, provincia Anta-Cusco" CUI 2139198.

No	CODIGO CUI	Nombre del Proyecto	Perfil Aprobado	Expediente tecnico Aprobado	Monto en ET S/.	Avance Financiero		
						AÑO	PIM	DEVENGADO
1	2139198	CONSTRUCCION INTEGRAL SISTEMA DE RIEGO PAMPACONGA - DISTRITO LIMATAMBO, PROVINCIA DE ANTA - CUSCO	28/02/2011	23/03/2013	9,063,735.00	2013	0.00	0.00
		Monto actualizado a 2020 S/.	Ejecución de Obra	Inicio	27/05/2014	2014	5,072,678.00	3,321,090.00
		12,334,135.97		Al 2020	Continua en ejecución	2015	5,937,694.00	2,359,538.1
						2016	3,578,156.00	2,649,917.58
						2017	76,127.00	0.00
						2019	1,917,036.00	954,313.00
						2020	944,892.00	693,593.73
						2021	977,098.00	0.00
						Total		9,979,452.11

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF 2021.

Cuadro 05: Avance Físico de la Obra: "Construcción sistema de riego Pampaconga-districto Limatambo, provincia Anta-Cusco" CUI 2139198.

AVANCE FISICO DE LA OBRA						
No mes	PERIODO DE VALORIZACION	FECHAD DE REGISTRO	AVANCE FISICO ACUMULADO (%)		AVANCE VALORIZADO ACUMULADO (S/.)	
			PROGRAMADO	REAL	PROGRAMADO	REAL
1	2014-05	25/06/2014	0.89	0.89	82,629.54	82,629.54
29	2020-12	26/01/2021	85.17	85.17	8,729,038.87	8,729,038.87

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF 2021.

Similar al caso No 01, ocurre con los siguientes proyectos, en la cual el retraso en el tiempo de ejecución programado, las paralizaciones, la cantidad de años que demora la implementación de un solo proyecto desde el inicio de su ejecución física, muestra la capacidad estatal con la cual cuenta la Entidad, la capacidad política de los actores públicos como director ejecutivo y gobiernos locales para generar medios de coordinación que dinamicen la ejecución de estos proyectos, así mismo muestra la escasa participación de los actores no públicos para el seguimiento y monitoreo de los proyectos.

El cuadro No 08, muestra el retraso en años de la ejecución de obra respecto a lo programado en el expediente técnico muchos de ellos tienen paralizaciones por más de 3 años.

Cuadro 06: Retraso en la ejecución de las obras del PESCS.

No	CUI	NOMBRE DEL PROYECTO	Plazo de ejecución según ET inicial	Ejecución de Obra								Paralizaciones		
				Inicio	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7		Año 8	
2	2170895	INSTALACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA EN EL SISTEMA DE RIEGO PACHACONAS EN LA COMUNIDAD CAMPESINA DE PACHACONAS -, DISTRITO DE PACHACONAS - ANTABAMBA - APURIMAC	9 meses	11/09/2014	2014	2015	2019	2020	2021					2016, 2017, 2018
3	2229848	MEJORAMIENTO CANAL DE RIEGO MARGEN IZQUIERDO HUATATAS, SANTA ELENA, YANAMILLA, DISTRITO AYACUCHO - SAN JUAN BAUTISTA - PROVINCIA DE HUAMANGA - AYACUCHO	10 meses	07/03/2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021				
4	2134635	CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE RIEGO PAMPAMARCA	12 meses	19/08/2017	2012	2013	2017	2018	2019	2020	2021		2014,2015,2016	
5	2064576	AFIANZAMIENTO HIDRICO DEL SISTEMA DE IRRIGACION CABANA	12 meses	07/12/2012	2012	2013	2014	2018	2019	2020	2021		2015,2016,2017	
6	2045798	CONSTRUCCION IRRIGACION MILLPO - TINTAY	7 meses	02/05/2008	2008	2009	2010	2017	2018	2019	2020	2021	2011 al 2016	
7	2115568	CONSTRUCCIÓN CANAL DE RIEGO MOLINO ACOBAMBA - PATAPATA	6 meses	03/05/2011	2011	2020	2021						2012 al 2019	

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF 2021.

3.2.3. Problemas vinculados a la asignación presupuestal

Una de las causas identificadas por los entrevistados de la entidad para la mala calidad de los expedientes técnicos y obras paralizadas e inconclusas, es la falta de presupuesto de manera oportuna, tal como señalan los 12 entrevistados, sólo tres de ellos consideran que es oportuno por las razones siguiente: “Siempre que se tramite oportunamente” como menciona el entrevistado evaluador de OPPS, el entrevistado del área de presupuesto de la OPPS, considera que “en los últimos años se contó con presupuesto en el PIA pero por demora en decisiones e indicaciones en su mayor parte se revirtieron”, el entrevistado coordinador de Convenios de la OPPS, señala que “todo es regido por Ley de presupuesto, se

demoran en los procesos y es culpa de los funcionarios del PESCS”. Nueve de los entrevistados señalan que, la asignación presupuestal es inoportuna debido a: “retraso en la toma de decisiones y demora en los procesos de selección” como indica la entrevistada de la OPPS; a “la mayor demanda las obras se priorizan por su importancia política en su mayoría” según el entrevistado evaluador de la OPPS; la “falta de gestión de los directivos” como menciona el entrevistado del área de abastecimiento; la “demora en la certificación presupuestal, estudios previos” como indica la entrevistada del área de Abastecimiento; “No existe adecuada coordinación entre áreas de planificación y la DIAR” según evaluador de la DIAR; “No existe interés de las direcciones zonales y demás trámites burocráticos” según señala el entrevistado de Asesoría Legal; el entrevistado director de la DIAR, señala como causas de la inoportuna asignación presupuestal lo siguiente:

Porque el PESCS es una Unidad Ejecutora dependiente del MIDAGRI, por ello que en la sede central efectúan una evaluación global de todas las Unidades Ejecutoras a nivel Nacional, su determinación se desconoce, pero generalmente demora entre 03 a cuatro meses inclusive si los presupuestos a asignar corresponden a saldo de balance.

La asistente de UF-UE de la OPPS, menciona que “la asignación presupuestal no es de acuerdo al cronograma de ejecución de cada proyecto”; El Supervisor de estudios de la DIAR, señala que la asignación presupuestal “está sujeto a la priorización y decisión de los Directivos de la Dirección general de infraestructura agraria y riego, OPMI y la dirección general de presupuesto del MIDAGRI”.

La inoportuna asignación presupuestal influye en la implementación de la política “porque los proyectos tienen plazos y tienen periodos favorables para su ejecución, por ejemplo, no es lo mismo ejecutar una obra entre los meses de precipitación y la época de estiaje” como menciona el entrevistado de la DIAR; “retrasa lo tiempos de planificación e inicio de los trabajos programados durante un periodo anual” según menciona el Supervisor de la DIAR; Según la entrevistada asistente de la UF-UE señala que, “genera retrasos en la ejecución de obras”; “debido a ello las obras se inician casi a finales de año o cuando se presentan las lluvias” según refiere el entrevistado del área de asesoría legal; “Genera demora en las gestiones administrativas que se realizan para modificar presupuestos analíticos asignados” según el entrevistado de la DIAR; de acuerdo al coordinador de convenios, “porque cuando se tiene listo los procedimientos ya es segundo semestre”; el entrevistado del área de asesoría legal manifiesta que, la asignación presupuestal “no se programa mucho menos no se concluye con los proyectos prioritarios”; el entrevistado evaluador de la OPPS señala que, la asignación presupuestal inoportuna influye en el “cumplimiento de plazos”, el entrevistado de la OPPS menciona que, la inoportuna asignación “no garantiza la continuidad en su formulación” de los estudios y ejecución de obra; influye también; que “se tiene que esperar la decisión política para dar prioridad a una obra” como refiere el entrevistado evaluador de la UF; según la entrevistada de la OPPS, influye también el hecho de que, “al momento de formular presupuesto no se cuenta con proyectos aptos para su programación”.

Desde el ministerio la asignación presupuestal es inoportuna, en el mes de marzo en época de lluvia, en el mes de noviembre casi a finales de año fiscal que ya no permite el gasto oportuno y eficiente del presupuesto asignado.

La falta de asignación presupuestal para la operación y mantenimiento de la infraestructura de riego influye en el deterioro de la obra y deficiente prestación del servicio, en parte es también a la falta de una cultura de pago de tarifas por arte de la organización de usuarios de riego.

Se puede evidenciar de las respuestas de los entrevistados que, la distribución de recursos financieros se realiza sin una planificación y programación real, sin tomar en cuenta los periodos favorables climáticamente de la región sierra para la ejecución de los proyectos, no se toma en cuenta el plazo y cronograma de ejecución de los proyectos establecido en el Expediente Técnico, demora en las gestiones administrativas ante el MIDAGRI, todos estos factores generan el incumplimiento de plazos, discontinuidad de los procesos de ejecución, paralizaciones, reversión de recursos asignados tardíamente, poca capacidad de gasto al no tener una programación y planificación desde inicios de año por falta de proyectos aptos con los requisitos técnicos completos.

3.2.4. Problemas vinculados a la cultura organizacional de la Entidad

Uno de los factores de éxito de la implementación de políticas públicas, según Lindblom (1980:85) está relacionada a la cultura organizacional de la organización, en este caso del PESCS, entendiéndose esto como los, valores, actitudes, hábitos, que son compartidos por los trabajadores, de las formas de proceder y ser de los colaboradores se genera el clima laboral en la Entidad; de los 12 entrevistados, sólo la asistente de UF-UE manifiesta que la entidad, si promueve buen clima laboral, porque “existe coordinación entre el personal para el seguimiento y monitoreo de las inversiones “; once de los entrevistados señala que, la entidad no promueve buen clima laboral, porque; “existe una alta rotación de la Dirección Ejecutiva y el personal de planta carece de las capacidades técnicas para el cumplimiento de funciones” según el DIAR; el Supervisor manifiesta que es “debido a que no se cuenta con un profesional especialista social o psicólogo que implanten un clima laboral armonioso” ; el entrevistado de asesoría legal señala que, “no existe un trato igual hacia todos” esto en referencia a la diferencia que existe en el trato a personal de planta y locadores de servicios; por otro lado, el entrevistado de la DIAR menciona que “no existe coordinación permanente entre personal y directivos” esto en referencia a que pocas veces los directivos generan espacios de dialogo horizontal con los colaboradores; otra de las causas sería que, “no se labora con coordinación de las áreas” según el coordinador de convenios; la “falta presencia y motivación de los directivos,

muchos cambios” sería otra causa según el entrevistado del área de abastecimiento; la “poca transparencia en la gestión, se confunde función pública con privada” según evaluador de la UF; según el especialista en presupuesto de la OPPS “no existe meritocracia en el PESCS”; los directivos “no se preocupa en los trabajadores” según evaluador de la UF; de acuerdo a entrevistada de la OPPS la entidad no promueve buen clima laboral “por intereses personales de los directivos y trabajadores”.

De las respuestas de varios de los entrevistados podemos inferir que, no existe buen clima laboral en el PESCS, esto sería uno de los elementos que obstaculiza el proceso de implementación según Caicedo (2002: 135-148). Otro de los factores para el éxito del proceso de implementación es la coordinación interna y externa; en el PESCS todos los entrevistados consideran importante la coordinación dentro de la Entidad y con otras entidades involucradas en la implementación, porque; “se requiere de la participación de otras entidades como para gestionar presupuesto, dar celeridad a los documentos” según el evaluador de la UF; “para la fluidez de información y cooperación interinstitucional en la ejecución de proyectos” según la entrevistada de la OPPS; “permite alcanzar logros y metas” según el especialista de presupuesto; “para que no haya duplicidad y demora en la toma de decisión” de acuerdo a evaluador de la UF; “todo está correlacionado e integrado” según el coordinador de convenios; de acuerdo al entrevistado de la DIAR “la coordinación genera una adecuada

formulación y ejecución de proyectos”; el director de la DIAR señala que, “la ejecución de los proyectos de riego debe efectuarse en coordinación con las diferentes entidades del Estado para determinar el orden de prioridad y no exista superposición de gestiones ante el MIDAGRI para proyectos dentro de un determinado distrito o provincia”; según la asistente de la UF-UE “para facilitar las gestiones en los procesos que conlleva el ciclo de inversiones de los proyectos”; según el Supervisor de la DIAR “porque una comunicación articulada permite lograr de manera idónea los objetivos para el cual fueron creadas las entidades”.

De las respuestas a la pregunta 14, de ¿Con que área y/o entidades coordina para el cumplimiento de sus funciones? , podemos ver que, cada uno de los 12 entrevistados que son de diferentes órganos de la Entidad, coordina con al menos cuatro áreas con las cuales tiene relación el proceso que lleva a cabo, por tanto; existe una coordinación interna entre colaboradores, también señalan coordinaciones con órganos del MIDAGRI como la OPMI, OGPP, DGIAR, asimismo coordinaciones con entidades externas como municipalidades y gobiernos regionales; lo que no mencionan los entrevistados es coordinaciones con entidades como el ANA, Dirección Desconcentrada de Cultura de cada Región del ámbito de influencia de la entidad, y la Dirección general de asuntos ambientales agrarios (DGAAA), que son entidades responsables de emitir los documentos de sostenibilidad más importantes y determinantes para la implementación de los proyectos, por lo que; el PESCS evidencia que carece de

una estrategia de coordinación con los diversos organismos estatales involucrados en la política agraria, generando mayor burocracia en procedimientos administrativos simples, siendo la coordinación uno de los factores importantes para el éxito del proceso de implementación según Waissbluth (2003).

3.2.5. Problemas vinculados a la capacitación

De las principales causas para la mala calidad de expedientes técnicos y obras, se tiene la falta de capacitación al personal y falta de personal especializado, entendiéndose que la capacidad de una persona está relacionado a las actitudes, habilidades, conocimientos y recursos con las cuales cuenta para realizar una actividad, 11 entrevistados menciona que la Entidad no cuenta con Plan de capacitación del personal, siendo las principales causas la “falta de presupuesto, desconocimiento de funciones del responsable, falta de interés”; entre las capacitaciones recibidas señalan en la Ley de contrataciones del Estado, un entrevistado en el 2019, uno en 2020 y, seis en el 2016. En el tema de Invierte.pe solo un entrevistado fue capacitado el 2017 y una entrevistada en sistemas de control interno en el 2016, dos no recibieron capacitación alguna.

La falta de capacitación, es cubierta por los entrevistados “mediante información por internet o capacitación con recursos propios”, “solo lectura de la

normatividad”, “capacitación personal permanente”, “de manera personal - Inversión propia”, “actualizándome particularmente”, “con investigación personal sobre temas de gestión pública y sobre todo contrataciones del estado”, “personalmente y mediante el sistema de capacitación Online, fuera del horario laboral”, “capacitaciones virtuales que ofrece el MEF, la OSCE, la contraloría, entre otras entidades”, “inscribiéndome a cursos de especialización dictadas por centros de especialización”, en resumen la entidad no cuenta con un plan de capacitación, el personal se capacita por sus propios medios con sus propios recursos en los temas de su interés.

En el periodo de estudio del caso, los siete directivos han dejado de lado las capacidades administrativas de la entidad, enfocándose más en el avance de la ejecución financiera, dejando de lado la organización interna de la entidad, la capacitación periódica del personal, generar un adecuado clima laboral, políticas internas de motivación, incentivos, castigos, trabajo en equipo, fortalecer la capacidad individual de cada integrante de la Entidad en conocimiento, destrezas, acceso a la información.

3.2.6. Problemas vinculados al personal

Considerando que; la capacidad administrativa de una Entidad está relacionado con la gestión de recursos humanos, mantener cuadros idóneos,

expertos, generar procesos de incentivos, promoción, ascensos, capacitaciones, etc. con la finalidad de brindar servicios eficaces; de los doce entrevistados, siete creen que la Entidad tiene capacidad administrativa regular, entre las razones mencionan: “la falta de capacitación, no hay el ideal de servir sino prima los intereses personales”. Tres de los entrevistados manifiestan que la Entidad si cuenta con capacidad administrativa, entre sus razones señala el entrevistado de la UF, que, “hay profesionales que con capacitación pueden responder”, y el entrevistado de OPPS, menciona: “yo creo que el PESCS tiene capacidad lo que falta es criterio”; el Supervisor de la DIAR opina que, la entidad “cuenta con experiencia técnica y operativa a lo largo de muchos años en implementar proyectos de riego”; dos de los entrevistados considera que la entidad no cuenta con capacidad administrativa debido a que, “no se cuenta con los profesionales en la materia” según el entrevistado de la oficina de Abastecimiento, y según el Director de la DIAR, “la implementación de la capacidad operativa para ejecución de proyectos por la modalidad de administración directa es muy importante y la Entidad no la tiene, menos en las oficinas descentralizadas”.

A la pregunta de ¿Qué tipo de capacidades estatales requiere la Entidad para implementar los proyectos eficientemente?, ocho de los entrevistados responden que se requiere la capacidad administrativa, ocho señalan que el personal de tener capacitación permanente, según nueve entrevistados el adecuado clima laboral influye en la capacidad administrativa, once de los trabajadores considera

importante el liderazgo y experiencia del director ejecutivo y, un entrevistado considera contratar personal para tener capacidad estatal.

Cabe precisar que, el personal de planta se rige bajo el régimen laboral de actividad privada del Decreto Legislativo No 728, la Entidad cuenta con un Manual de perfil de puestos del 2015, en la cual se establecen “los puestos, perfiles y atribuciones que debe tener una persona para ocupar un determinado cargo”, en la cual no se establece los requisitos específicos para ocupar el cargo de director ejecutivo por ser un cargo de confianza, por ello no se garantiza que los designados tengan la experiencia en el sector, el liderazgo y capacidad individual para dirigir la entidad.

La capacidad administrativa de la Entidad influye en la eficiente implementación de los proyectos de infraestructura agraria, según la respuesta de los entrevistados a la pregunta 9, de la siguiente manera: en el “cumplimiento de plazos establecidos en el expediente técnico en caso de ejecución de obra” según la entrevistada de planificación de la OPPS; dando la “celeridad en la atención de los documentos en la correcta ejecución de los proyectos y el ciclo del proyecto” como menciona los entrevistados de la UF; según el entrevistado de DIAR “al no contar con personal y equipos, no se tiene una adecuada calidad en la formulación y ejecución de proyectos”, así mismo el director de la DIAR, menciona que:

Se requiere que las Oficinas zonales, tengan el personal técnico y administrativo para que desarrollen los procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios de las obras asignadas, asimismo para la

evaluación de los proyectos en la misma zona, sin embargo, debido a la inexistencia de esta capacidad, los procesos se centralizan en la sede central.

Según la asistente de la UF-UE, “los recursos humanos, son quienes coordinan, manejan, ejecutan, etc. por ello deben estar identificados con la entidad”; el Supervisor de la DIAR señala que, “a través de su capacidad técnica y operativa asociado a la experiencia del personal clave que se encuentran en las diferentes direcciones y cuenta en con experiencia de muchos años”, se muestra que la capacidad administrativa del PESCS influye en la implementación de la política agraria.

De los doce trabajadores entrevistados, nueve señala que conoce los instrumentos, normas sobre los cuales se rige el PESCS para la implementación de proyectos, dos de ellos no conoce; de los documentos de gestión en las cuales se basan para el cumplimiento de sus funciones, señalan: Manual de Operaciones y MOF, Reglamento D.L-1252, política y estadística nacional de riego, RIT, Invierte.pe. Los entrevistados, cuatro señalan haber tomado conocimiento de los instrumentos de gestión por iniciativa propia, otros por internet, por medio de otros colegas, capacitaciones virtuales, por necesidad; el entrevistado del área de presupuesto menciona que, “solo dan a conocer por entrega”. También se observa que, la entidad no socializa los instrumentos de gestión con todo el personal, lo que influye en la capacidad administrativa de los mismos.

De las respuestas obtenidas de los entrevistados se concluye que; la Entidad no cuenta con recursos humanos capacitados, técnicos especializados, con liderazgo y experiencia en infraestructura de riego, por lo que; no tiene la capacidad técnica operativa instalada para implementar proyectos por administración directa, elaborar estudios y ejecutar obras de envergadura, razón por la que; convoca a Consultores externos para la formulación de estudios de pre inversión, expediente técnico y ejecución de obra, llevando a cabo procesos de selección a través de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento para seleccionar a los Consultores formuladores y supervisores encargados de elaborar o ejecutar el proyecto, en la implementación por contrata también de tiene dificultades por la capacidad administrativa de la Entidad, considerada como regular por la mayoría de los entrevistados.

Como conclusión de este capítulo, podemos señalar que, los principales problemas identificados en el proceso de implementación de la política de infraestructura agraria y riego son problemas vinculados a: la mala calidad de los expedientes técnicos, a las obras paralizadas o inconclusas, a la asignación presupuestal, la cultura organizacional del PESCS, la capacitación y a los recursos humanos.

Los problemas vinculados a la mala calidad de los expedientes técnicos son las obras paralizadas e inconclusas y, estas a su vez generan que los objetivos de la política agraria no se materialicen por completo conllevando a una implementación deficiente e ineficaz haciendo que la prestación del servicio de agua para riego sea inoportuna e inadecuada, incidiendo en la baja producción y productividad agraria. Estos problemas se deben a factores como: falta de personal técnico especializado, la entidad no cuenta con logística y equipos de ingeniería para los trabajos de campo, contrata de consultores sin experiencia y sin compromiso de cumplimiento, falta de supervisión, seguimiento y monitoreo de la implementación en campo y gabinete, inadecuada formulación de TDR, designación de directivos sin experiencia y liderazgo además de cambios continuos de estos.

Los problemas vinculados a la asignación presupuestal también influyen en las obras paralizadas e inconclusas, por la inoportuna e incompleta asignación sin tomar en cuenta el cronograma de ejecución de las obras, esto debido a la falta de planificación y programación presupuestal anual, demora en la toma de decisiones ejecutivas y establecimiento de prioridades, falta de capacidad de gestión de presupuesto de los directivos, retraso en los procesos de selección, trámites burocráticos internos y desinterés de los directivos zonales para la gestión y ejecución presupuestal oportuna del presupuesto transferido.

Los problemas vinculados a la cultura organizacional del PESCS se debe a factores como: falta de coordinación fluida entre órganos de la misma entidad y coordinación directa con otras entidades involucradas en la implementación, no se promueve espacios de diálogo directo entre colaboradores de la entidad, entre directivos y trabajadores, los directivos no consideran prioritario la motivación e incentivos al personal, no promueven trabajos en equipos, la existencia de intereses personales de los directivos y trabajadores no genera un buen clima laboral.

Los problemas vinculados a la capacitación en resumen son: falta de un plan y asignación presupuestal para las capacitaciones, personal se capacita por sus propios medios en los temas de su interés individual, desconocimiento de normas del sector y sus actualizaciones, así como de las directivas internas.

Los problemas vinculados al personal está relacionado a la falta de personal técnico especializado en áreas específicas (OPPS y DIAR), falta de capacitación constante, insuficiente personal, falta de liderazgo y experiencia de los directivos en manejo de los recursos humanos, trato desigual entre personal nombrado y personal contratado, oficinas zonales sin personal técnico administrativo necesario, desconocimiento de documentos de gestión institucional y las actualizaciones de las normas vinculadas al sector, por parte del personal así como la falta de socialización de estos por parte de los directivos, inadecuado clima laboral, no cuenta con escala remunerativa, los directivos se enfocan más en

el avance de ejecución presupuestal, no fortalecen las capacidades individuales y acceso a la información.

3.2.7. Otros problemas

Entre otros problemas identificados en la implementación de proyectos de infraestructura de riego, es el enfoque top-down considerado en la formulación de la política agraria, el cual no ha tomado en cuenta la capacidad estatal de las entidades implementadoras ni los actores, no ha considerado el aspecto técnico de la integralidad de la infraestructura de riego, juntando en un solo eje dos lineamientos de la política, infraestructura de riego que es ejecutado por el PESCS y el riego tecnificado que es ejecutado por el Programa Subsectorial de Riego (PSI), requiriéndose un proyecto de inversión pública diferente para un mismo sistema de riego; siendo el riego tecnificado un componente complementaria de la infraestructura de riego mayor que permite intervenir en la parcela del beneficiario optimizando el recurso hídrico.

De la revisión y recopilación de documentos de gestión de la Entidad y proyectos de inversión pública, no se ha encontrado normativas nacional específica para la ejecución por administración directa de obras; la entidad cuenta con la Directiva interna, Directiva No 01-2013-MINAGRI-PESCS-1601, el cual se ha actualizado al 2017 y 2019, en esta directiva no se establece la elaboración de expediente técnico de saldo de obra para cada año de ejecución de obra, sin

embargo; los expedientes técnicos de obras desfasadas cuentan con un estudio para cada año o meta a ejecutar, generando muchos expedientes técnicos para una misma obra, como se muestra en el ejemplo del proyecto “Construcción del sistema de riego Pampamarca”.

CUARTA PARTE: CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS

CAPÍTULO IV

CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS, PARA LA ENTIDAD Y LA POBLACIÓN BENEFICIARIA

4.1. Consecuencias de los problemas identificados en la implementación de la política de infraestructura de riego

Las consecuencias derivadas del enfoque de formulación de la política agraria desarrollada en el capítulo 2 y, los problemas identificados en el capítulo anterior, han incidido en la materialización ineficiente de la política de infraestructura agraria y riego, generando consecuencias tanto para la Entidad como para los beneficiarios; si bien es difícil determinar todas las consecuencias,

en este capítulo describimos las consecuencias económicas y sociales como las más relevantes identificadas en base a las encuestas aplicadas a los actores de la entidad implementadora, el análisis de los instrumentos de gestión y la revisión del historial de los proyectos de la entidad en el banco de proyectos del MEF.

4.1.1. Consecuencias para la Entidad

La mala calidad técnica de los expedientes técnicos genera retrasos en la aprobación de la solicitud de financiamiento de ejecución de obra, ya que al ser evaluado técnicamente por el Fondo Sierra Azul presenta observaciones técnicas en su contenido, para cuya absolución la entidad requiere la asignación de mayores recursos para contratar ingenieros especialistas, complementar trabajos de campo, el tiempo que demora absolver las observaciones genera el retraso y pérdida de oportunidades en la asignación presupuestal, como se evidencia en las respuestas a la pregunta 11, en la cual la especialista en planificación de la OPPS refiere que, “al momento de formular presupuesto no se cuenta con proyectos aptos para su programación”, el encuestado de la DIAR señala que, “demoran de 3 a 4 meses la asignación presupuestal de los saldos de balance”, la asistente de la UF-UE afirma que “la asignación presupuestal no es de acuerdo al cronograma de ejecución de cada proyecto”.

Los problemas vinculados a la mala calidad técnica de los expedientes técnicos generan como consecuencias a la entidad retrasos en la obtención de financiamiento de obra, mayores gastos para absolver observaciones del FSA, paralización de obra por deficiencias en el estudio, adicionales de obra, resolución de contrato y arbitrajes con los consultores, la falta de estudios aptos para la programación de presupuesto, además del desprestigio institucional.

Las obras paralizadas e inconclusas es otro de los problemas identificados en la implementación de la política agraria, que trae como consecuencia el incremento presupuestal por cada año de ejecución, llegando a superar en el tiempo total de ejecución en más del 100% del costo inicial de obra, llegando al final a costar la obra 2 a 3 veces del presupuesto inicial. Estas paralizaciones en el proceso de ejecución generan otros estudios no contemplados ni presupuestados: expedientes adicionales de obra, mayores metrados, expedientes técnicos de saldo de obra para cada año de ejecución, para cuya elaboración y ejecución la entidad asigna mayores recursos presupuestales que podrían haber sido asignados a nuevos proyectos, asimismo genera cambios de ejecutores (residente y supervisor) para cada meta.

El cuadro siguiente, muestra como una obra (CUI 2134635) que tenía un presupuesto de S/. 2,645,844.43 soles para su ejecución en el 2012, por las paralizaciones y ejecución fraccionada durante 7 años, genera como

consecuencia un incremento presupuestal al 2020, la suma de S/. 5,521,863.56 soles, para la Entidad.

Cuadro 07: Incremento presupuestal por paralización de obra del proyecto “Construcción de sistema de riego Pampamarca”.

PROYECTO	2012	2015	2017	2018	2019	2019	2020	2020
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE RIEGO PAMPAMARCA	Expediente tecncio matriz	Expediente tecnico de saldo de obra, reformulado	Expediente Tecnico Reformulado	Expediente Tecnico Reformulado	Expediente Técnico de Adicional, mayores metrados y deductivo de Obra No 01	Expediente tecnico de Mayores metrados, y Deductivos de obra No 02	Expediente Tecncio de Adicional de obra No 01	Expediente Tecncio de Adicional de obra No 02
Documento de Aprobación	R.D.No 387-2012-AG-PESCS-7100 (15/11/2012)	Memorando No 208-2015-MINAGRI-PESCS-1606 (03/07/2015)	R. D. No0146-2017-MINAGRI-PESCS-1601 (27/06/2017)	R. D.No 0308-2018-MINAGRI-PESCS-1601, (18/09/2019)	R. D. No 22-2019-MINAGRI-PESCS-1601 (16/01/2019)	R.D.No213-2019-MINAGRI-PESCS-2020 (26/06/2019)	R.D.No 076-2020-MINAGRI-PESCS-2020 (12/03/2020)	R.D.No 148-2020-MINAGRI-PESCS-2020 (30/07/2020)
Presupuesto de obra S/:	2,645,844.43	6,245,714.74	3,882,977.12	6,420,710.16	124,624.12	1,507,562.00	150,169.23	99,875.73
Monto ejecutado por año S/.	1,031,282.00	2,221,430.00	2,124,857.09	972,617.00	1,410,471.44		407,050.46	
Presupuesto en Expediente Matriz S/.			2,645,844.43					
Presupuesto ejecutado del 2012-2020 S/.			8,167,707.99					
Incremento de presupuesto S/.			5,521,863.56					

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF 2021 (Formato 08-A registro en fase de ejecución; Informe Técnico No 265-2015-MINAGRI-OGPP/OPI; Informe Técnico No 261-2015-MINAGRI-OGPP/OPI).

Otra de las consecuencias de este problema, es el deterioro de las componentes del sistema de riego ejecutadas los primeros años, generadas por la paralización prolongada de la ejecución de la obra, lo que conlleva que, al culminar de ejecutar todas las componentes del sistema de riego, la Entidad asigne mayores recursos para la subsanación de las observaciones de la comisión de recepción de obra y, en caso de ser observaciones complejas se asigne presupuesto para elaborar otro expediente técnico de mejoramiento de todo el sistema de riego, para garantizar su funcionamiento óptimo, como señala la comisión de recepción de la obra “Construcción de sistema de riego Pampamarca” metas 2012, 2013, 2017, 2018, 2019 y 2020, en el Informe No 02-2020-MINAGRI-PESCS-CR de fecha 24/11/2020, informe de verificación y evaluación del levantamiento de observaciones que, en las conclusiones numeral 3.5. afirma:

3.5. La Comisión de Recepción es consecuente de que el Proyecto: “Construcción del Sistema de Riego Pampamarca – Aucara” Metas: 2012, 2013, 2017, 2018, 2019 y 2020 (Código: 29854, CUI No 2134635), fue ejecutado por metas anuales y así *existen obras ejecutadas cuya antigüedad ya datan más de siete (07) años* y según lo que está establecido en el Literal f) del Numeral 3.2.6 – 3.2. Metodología de la Liquidación Técnica y Financiera de Obra de la Directiva No 001-2019-MINAGRI-PESCS-1606, aprobado con la R.D. No 108-2020-MINAGRI-PESCS-1601, no serán suficientes para enmendar los reparos efectuados y consecuentemente recibir las obras de esta forma.

En el cuadro siguiente, se muestra el total de años de ejecución de obra, el desfase respecto a lo programado en el expediente técnico, prolongado por más de 3 años, generando como consecuencia el deterioro físico de las componentes ejecutadas los primeros años.

Cuadro 08: Desfase en ejecución de obra respecto a lo programado.



No	CUI	NOMBRE DEL PROYECTO	Plazo de ejecución según ET inicial	Ejecución de Obra (Años)	Estado actual al 2021
1	2170895	INSTALACION DEL SERVICIO DE AGUA EN EL SISTEMA DE RIEGO PACHACONAS EN LA COMUNIDAD CAMPESINA DE PACHACONAS -, DISTRITO DE PACHACONAS - ANTABAMBA - APURIMAC	9 meses	5	En ejecución
2	2229848	MEJORAMIENTO CANAL DE RIEGO MARGEN IZQUIERDO HUATATAS, SANTA ELENA, YANAMILLA, DISTRITO AYACUCHO - SAN JUAN BAUTISTA - PROVINCIA DE HUAMANGA - AYACUCHO	10 meses	6	Culminado
4	2134635	CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE RIEGO PAMPAMARCA	12 meses	7	En elaboración de expediente de saldo de obra
5	2064576	AFIANZAMIENTO HIDRICO DEL SISTEMA DE IRRIGACION CABANA	12 meses	7	En ejecución
6	2045798	CONSTRUCCION IRRIGACION MILLPO - TINTAY	7 meses	7	En ejecución
7	2115568	CONSTRUCCIÓN CANAL DE RIEGO MOLINO ACOBAMBA - PATAPATA	6 meses	3	Culminado

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF 2021.

La pérdida de rentabilidad del proyecto es otra consecuencia de las obras paralizadas o inconclusas, debido a que el cronograma de ejecución establecido en el expediente técnico que por lo general no supera los 12 meses queda desfasado hasta más de 3 años, perdiendo el proyecto la rentabilidad económica con la cual fue aprobada en la fase de pre inversión, como se muestra para el

caso del proyecto “Construcción del Sistema de Riego Pampamarca”, cuya ejecución inició en mayo del 2013, paralizó en noviembre del mismo año, elaborándose un expediente técnico de saldo, cuyas modificaciones se registra con el Informe No 265-2015-MINAGRI-OGPP/OPI de fecha 07/10/2015, concluyendo que; el proyecto ha perdido la rentabilidad social con la cual fue declarado viable, generando pérdidas económicas al Estado por S/.2,931,143.00 soles, según señala el numeral 16. Conclusiones, del referido informe, anexado al Formato 08 A (registro en la fase de ejecución) del banco de proyectos:

16. Conclusiones

El proyecto cuenta con una primer Registro de variaciones en la fase de inversión (FORMATO SNIP 16) a nivel de expediente técnico, teniendo un presupuesto modificado de S/. 2,645,844.43 debido a mayores metrados y variaciones en el tiempo de ejecución.

El valor de la inversión del PIP modificado respecto al PIP simplificado viable, se ha incrementado de S/. 2,224,156.00 a S/. 6, 245,715.00, lo que representa una incidencia del 180.81 %, cabe mencionar que, el monto de incremento de S/. 4,021,559. 00 es la suma de los montos que corresponden a los mayores metrados, cambio en la tecnología de producción del servicio y variaciones en el plazo de ejecución.

Los indicadores de rentabilidad económica a precios sociales nos indican que el VAN modificado asciende a la suma de S/. -1,481,972 y la TIR a 2.43 % la cual determina que el PIP modificado es inviable.

A la fecha el PIP registra una ejecución física total de 61.35%, valorizado en S/. 1,583, 052.58, cabe mencionar que la valorización de las componentes es respecto a lo establecido en el Expediente Técnico. Sin embargo, según el estado financiero se registra un girado acumulado al 2013 de S/. 2,221,430, que representa el 95.38% del monto asignado.

El valor de las pérdidas económicas al Estado, asciende a la suma de S/. - 2,931,143 toda vez que el VAN del PIP modificado (S/. -1,481,972) es menor al VAN del PIP Viable (S/. 1,449,171), es decir los beneficios sociales netos que debió recibir la sociedad son menores en ese valor, ocasionando que el PIP modificado se inviable.

La poca capacidad técnica, administrativa y política del PESCS en la implementación de la política de infraestructura agraria y riego, ha generado el

desprestigio social de la entidad como institución en el ámbito de influencia geográfica, así como la desconfianza del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, como consecuencia proyectos elaborados y aprobados por el PESCS desde la fase de idea de proyecto hasta expediente técnico aprobado, fueron asignados a otras entidades para su ejecución, caso del proyecto que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 09: Asignación de un proyecto del PESCS a otra entidad.

PROYECTO	FASE PRE INVERSION		EXPEDIENTE TECNICO	EJECUCION DE OBRA
	Unidad Formuladora	Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora
Mejoramiento del Servicio de Agua para el Sistema de Riego Poltotoca - Incuyo, distrito de Puyusca, Provincia de Parinacochas, Región Ayacucho, CUI 2340792	PESCS	PESCS	Estudio aprobado por PESCS con Resolución Directoral 421-2019-MINAGRI-PESCS-1601(13/12/2019)	Asignado a Municipalidad distrital de Puyusca el 27/04/2020 para su ejecución

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF 2021.

4.1.2. Consecuencias para los beneficiarios

La Dirección de seguimiento y evaluación de políticas del MIDAGRI, que realiza el seguimiento de los 12 ejes de la política nacional agraria, en el eje 4: Infraestructura y Tecnificación del Riego, evalúa el grado de implementación de este eje a través de 04 indicadores, entre ellos el, Indicador 4.1. Superficie Agrícola bajo riego atendida por el MIDAGRI, para el PESCS se tiene en 2019 un avance de 29% respecto de la meta trazada para este año. De 1663 has que se tenía proyectado atender en 2019, sólo se alcanzó intervenir 482 has, generando que el 71% de superficie agrícola, es decir; como consecuencia de los problemas de implementación se ha dejado de atender 1,181 has, con el servicio de agua para riego, el cual conlleva a la baja producción y productividad agrícola, en perjuicio de los beneficiarios.

Gráfico 13: Porcentaje de superficie agrícola intervenida en el 2019.

Cuadro N° 1:
Desempeño del indicador "Superficie agrícola bajo riego atendida por el MINAGRI" por Unidad Ejecutora (Hectáreas)

Indicador	Unidad Ejecutora	Meta Anual 2019	Ejecución Acumulada 2019	Avance
Superficie agrícola beneficiada con infraestructura de riego instalada, recuperada o mejorada (Hectáreas)	PSI	7,765.90	2,017.00	26.0%
	AGRO RURAL	7,662.00	2,749.00	35.9%
	PEJEZA	58,200.00	49,446.00	85.0%
	PESCS	1,663.00	482.00	29.0%
	PEBLT	612.00	232.00	37.9%
	PEJSIB	171.65	0.00	0.0%
	PEAH	597.00	0.00	0.0%
	PROVRAEM	213.00	129.00	60.6%
Total		76,884.55	55,055.00	71.6%

Fuente: PSI, AGRO RURAL, PEJEZA, PESCS, PEBLT, PEJSIB, PEAH, PROVRAEM
Elaboración: DGESEP-DSEP

Fuente: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Nacional Agraria.

La mala calidad técnica de los estudios genera como consecuencia en los beneficiarios, el descontento social, frustración, poca participación, desinterés, al ver retrasado, postergado, su anhelo de contar con un proyecto que resuelva su necesidad de contar con servicio de agua para riego.

Por el retraso en la implementación de la infraestructura de riego por paralización de obra, los beneficiarios usan canales de riego rústicos con pérdida del recurso hídrico por infiltración, originando que la prestación del servicio de agua para riego no sea oportuna ni en la cantidad requerida, ocasionando problemas sociales internos entre los beneficiarios en la distribución de este recurso. La paralización prolongada hace que las componentes ejecutadas los primeros años al finalizar la obra se encuentren deteriorados físicamente lo que trae consigo el deficiente funcionamiento del sistema de riego, lo que ocasiona pérdida del recurso hídrico en el trayecto y, llegue a los beneficiarios en menor cantidad de lo previsto en el proyecto, por tanto; menor cantidad de superficie agrícola atendida.

Los beneficiarios al no contar con el servicio de agua para riego durante la prolongada ejecución de la infraestructura de riego, siembran solo en temporada de lluvia cuya variabilidad en el tiempo y a veces ausencia como sequías no garantiza la provisión oportuna y en la cantidad requerida por los cultivos, ocasionando pérdidas económicas al agricultor por la baja producción y productiva

agrícola, quienes dejan de percibir los ingresos económicos por la venta de los principales productos agrícolas, ingresos calculados en el estudio de pre inversión que hacían rentable económica y socialmente al proyecto.

Las paralizaciones prolongadas durante la ejecución de obra, genera también como consecuencia, mayores gastos a los beneficiarios en la operación y mantenimiento del sistema de riego, como se muestra en el caso de la obra “Construcción de sistema de riego Pampamarca”, en la cual la comisión de recepción de obra, advierte las deficiencias a lo largo del trayecto de obra, según la Carta No 003-2021-MIDAGRI-PESCS-1606/GP-WCTP-JACC, carta de informe de verificación de estado situacional en el campo de la obra en mención, anexada al Formato 08ª (registro en fase de inversión) del banco de proyectos del MEF, el cual señala en el numeral IV. Conclusiones, lo siguiente:

IV. Conclusiones y Recomendaciones

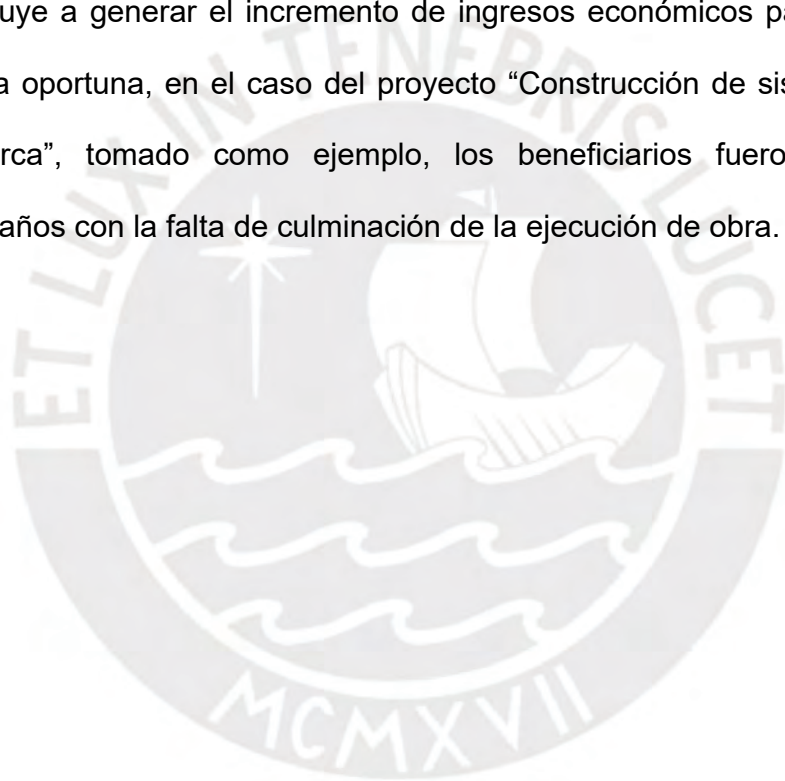
4.1. Se ha constatado en campo las deficiencias a lo largo del trayecto del sistema de riego “Construcción del sistema de riego Pampamarca - Aucara” con CUI No 2134635, los cuales no garantizar un adecuado funcionamiento del sistema de riego en conjunto”.

4.2. No se verifico el tramo de farallón con la conducción del agua ya que existen tramos de canal que en la actualidad se encuentran colmatados producto del deslizamiento de los taludes producto de las intensas lluvias que viene suscitando en la zona.

4.3. Se realizó la respectiva nivelación a los tramos observados por la comisión de recepción de obra.

La agricultura de la sierra es de autoconsumo y los excedentes son comercializados en los mercados regionales, al tener baja productividad y una solo

campaña de siembra, solo con las lluvias, los excedentes son mínimos y por tanto los ingresos económicos también, la pérdida de rentabilidad del proyecto se refleja en pérdidas económicas para los beneficiarios, por tanto; los problemas de implementación no permiten que el objetivo de la política agraria se refleje en la realidad cotidiana del agricultor de la sierra, centro y sur del país, la política agraria no contribuye a generar el incremento de ingresos económicos para el agricultor de manera oportuna, en el caso del proyecto “Construcción de sistema de Riego Pampamarca”, tomado como ejemplo, los beneficiarios fueron perjudicados durante 7 años con la falta de culminación de la ejecución de obra.



5. CONCLUSIONES

Primera conclusión: El enfoque considerado en la formulación de la política agraria, enfoque top-down, no ha tomado en cuenta la capacidad estatal de las unidades ejecutoras descentralizadas encargadas de la implementación de la política, como es el Proyecto Especial Sierra Centro Sur, dado el modelo lineal jerárquico de la formulación, por su jerarquía en el organigrama del MIDAGRI, la entidad no cuenta con la capacidad de modificar los criterios de formulación y procesos en la implementación de la política agraria, así como los criterios de priorización y asignación presupuestal establecidos por el ente rector; este enfoque no permite la retroalimentación de la política agraria, con las necesidades y problemáticas reales de los ámbitos de intervención. En la formulación de la política agraria, los criterios para la agrupación de dos lineamientos en el eje 4 de la política de infraestructura agraria y tecnificación de riego, no ha tomado en cuenta la Ley de riego tecnificado, lo que dificulta la intervención integral en este eje.

Segunda Conclusión: siendo la política agraria por su naturaleza una política social, incide directamente en la vida de las personas incrementando su bienestar y de la sociedad en su conjunto; con obras paralizadas e inconclusas, estudios de mala calidad técnica, retraso en la materialización física de la política y con escasa

participación de los beneficiarios como actores no públicos se concluye que, la provisión del servicio de agua para riego no se da en la cantidad y oportunidad proyectada, incidiendo directamente en el bienestar de los agricultores y sociedad, el estado deja de generar este bienestar individual y colectivo al no tener éxito en la implementación, el tipo de política pública también influye en el éxito de la implementación.

Tercera Conclusión: Los actores públicos que participan en el proceso de implementación de la política agraria son: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) como ente rector y responsable de la formulación de la política agraria, la Dirección de Infraestructura Agraria y Riego del MIDAGRI, el Fondo Sierra Azul, el Proyecto Especial Sierra Centro (PESCS) como unidad ejecutora del Sector, con su propia estructura orgánica a nivel interno; la Autoridad Nacional del Agua(ANA); el Ministerio del Ambiente (MINAM); Ministerio de Economía y Finanzas(MEF), Ministerio de Cultura(MINCU), Gobiernos regionales y locales. Como actores no públicos tenemos a los beneficiarios, sindicato de trabajadores del PESCS y los consultores externos. De las respuestas a las entrevistas se concluye que, la entidad no promueve el trabajo en equipo, no existe coordinación fluida entre áreas internas de la entidad para evitar la burocracia, la entidad no cuenta con estrategias de coordinación interna ni externa, pese a existir dependencia entre actores involucrados y pertenecer al mismo sector.

Cuarta Conclusión: Los principales procesos en la implementación de la infraestructura agraria y riego son: los procesos administrativos, los procesos técnicos, procesos políticos, control y seguimiento de los procesos de gestión, criterios para la priorización de proyectos de infraestructura agraria; los diferentes órganos que conforman el PESCS participan en cada uno de estos procesos según sus competencias establecidas en el Manual de procedimientos (MAPRO), muchos de estos procesos exigen el cumplimiento estricto de la racionalidad técnica que requiere de estrategias y medios de coordinación interna y externa para no retrasar el proceso de implementación por las burocracias propias de la entidad y la falta de coordinación directa con otras entidades involucradas como el ANA, el MINAM y MINCU, para la obtención de los documentos de sostenibilidad del proyecto de manera oportuna. La implementación de la política agraria se refleja en el conjunto de procesos que realiza el PESCS, desde que nace el proyecto como idea hasta su ejecución física y, a través de la infraestructura de riego ejecutado se presta el servicio de agua para riego con la cual se termina de materializar el objetivo de la política agraria.

Quinta Conclusión: los principales problemas identificados en la implementación de la política agraria son: la mala calidad técnica de los expedientes técnicos, obras paralizadas e inconclusas, asignación presupuestal inoportuna y fraccionada, problemas vinculados a la capacitación, cultura organizacional y problemas vinculados al personal, estos problemas muestran la limitada capacidad administrativa y política de la entidad como actor público; los procesos de

implementación carecen de eficiencia y efectividad, no hay un liderazgo público en los directivos y funcionarios, ni capacidades individuales para la toma de decisiones, acciones y funciones, capaz de promover que los actores involucrados aporten con sus habilidades y predisposición para llevar a cabo las tareas asignadas de manera oportuna, el cargo de director ejecutivo al ser un puesto de confianza política, no se evalúa las capacidades individuales ni la experiencia para su designación, por ello concluimos que el PESCS presenta débil capacidad estatal como institución.

Sexta Conclusión: La mala calidad de los expedientes técnicos, generado principalmente por la débil capacidad administrativa y técnica de la entidad, que al no contar con personal técnico especializado y capacitado, contrata a consultores externos con poca idoneidad y compromiso, asimismo, la falta de normativa específica para consultorías para el caso de elaboración de estudio en fase de inversión, genera vacíos que favorece en cierta manera a los Consultores. El otro problema identificado, son las obras paralizadas e inconclusas, siendo una de las causas la mala calidad de los expedientes técnicos, la inoportuna y fraccionada asignación de presupuesto; sin considerar la racionalidad técnica que, establece un cronograma de ejecución en base a la complejidad del proyecto y un sustento técnico del especialista; los presupuestos se asignan de manera fraccionada y en base a presiones políticas en algunos casos, dejando de lado el plazo de ejecución y la rentabilidad del proyecto.

Séptima Conclusión: La entidad carece de una cultura organizacional, haciendo un uso excesivo de la racionalidad técnica en algunos procesos administrativos por la falta de promoción de espacios de dialogo, socialización, de los objetivos, misión, visión, de la entidad entre los colaboradores. La Entidad no cuenta con un plan de capacitación, cada uno se capacita por sus propios medios en las oportunidades y temas que considere, los directivos se enfocan más en la gestión en base a la ejecución financiera, dejando de lado el fortalecimiento de capacidades. La falta de implementación con personal técnico a las Direcciones Zonales, es otra problemática que no permite la oportuna ejecución, seguimiento y monitoreo de los proyectos a su cargo.

Octava Conclusión: Entre la principal consecuencia de la mala calidad de los expedientes técnicos y obras paralizadas e inconclusas, para la entidad, es el perjuicio económico, por la mayor asignación de presupuestos a razón de estos problemas; la pérdida de rentabilidad social de los proyectos, debido a la prolongada paralización y desfase del cronograma de ejecución establecido en el expediente técnico; genera también, consecuencias sociales como el desprestigio de la entidad como institución ante los beneficiarios y la mala imagen institucional ante el ministerio del sector, deficiente prestación del servicio de agua para riego por la ejecución de la obra por más de 3 años, que genera deterioro en las primeras metas ejecutadas.

Novena Conclusión: Una de las consecuencias de los problemas identificados, para los beneficiarios es la baja producción y productividad agrícola, ya que solamente siembran en campaña grande y al no acceder de manera oportuna y en la cantidad necesaria al servicio de agua para riego, la producción es de baja calidad y cantidad, y genera pocos excedentes para su comercialización, en conclusión; la pérdida de rentabilidad social del proyecto, generan perjuicios económicos a las familias del ámbito de influencia del proyecto.



6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Luis

1993 Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de política pública. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp.01-07.

<https://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/BARDACH-E.-El-problema.pdf>

AGUILAR, Luis

1993 *La implementación de las políticas*. Primera edición. México: Librero Editor.

https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_-la-implementacion-de-las-politicas.pdf

ALZA, Carlos

2012 ¿Qué son las políticas públicas? Material del curso “Diseño y evaluación de políticas públicas”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALONSO, Cecilia

2011 *El FPB bajo la lupa: desentrañando la implementación de una política de inclusión educativa en dos centros de Montevideo*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política. Uruguay: Universidad de la República de Uruguay,

Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Consulta: 17 de mayo de 2016.

https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/5013/1/TCP_AlonsoCecilia.pdf

ARIAS, Alberto

2016 *Estudio de caso: Problemas en la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa*. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/8040>

BERTRANOU, Julián

2015 “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, número 4. ISSN 2310-550X pp. 37-59

https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf

BOBADILLA, Percy

2012 *La importancia de integrar en la gestión pública. Sistemas de monitorización y evaluación*. Volumen 3. Lima: Politai de la PUCP, número 5, pp. 145-155. Consulta: 15 de mayo de 2016.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14132>

CAICEDO, Sughey Luz y Marisol CALDAS G.

2002 *La importancia de la cultura organizacional en la implementación y mantenimiento de sistemas de gestión de calidad basados en la norma*

ISO 9000. Colombia: Innovar, Revista de ciencias administrativas y sociales, número 20, pp. 135-148. Consulta: 15 de mayo de 2016.

<http://www.jstor.org/stable/23741487>

CASTILLO, Laureano

2003 “Reforma y contrareforma agraria en el Perú”. *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del desarrollo PLURAL editores, pp. 255-284.

<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/REFORMA%20AGRARIA%20Y%20DESARROLLO%20RURAL%20EN%20EL%20PERU.pdf>

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2000 *Ley No 27293*. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Lima, 28 de junio. Consulta: 17 de mayo de 2016.

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/2015/1.Ley27293-Ley que crea el SNIP\(2014 agosto\).pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/2015/1.Ley27293-Ley que crea el SNIP(2014 agosto).pdf)

CORTAZAR, Juan Carlos

2012 *Las prácticas de gestión pública. Un marco conceptual desde las ciencias sociales y gerenciales*. Volumen 03. Lima: Fortalecimiento Institucional, número 5, pp. 85-96. Consulta: 15 de mayo de 2016.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14127>

DA-FONSECA Joao Pedro, Arialys HERNANDEZ, Alberto MEDINA y Dianelys NOGUEIRA.

2014a *Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública*. Volumen XXXIV. Cuba: Ingeniería Industrial/ISSN 1815-5936/, número 1, pp. 105-112. Consulta: 16 de mayo de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=2834eac3-9e48-44ca-8b35-5b3a1dc125ec%40sessionmgr104&vid=0&hid=127>

- 2014b *Concepción metodológica del control de gestión de proyectos de inversión social en Angola*. Volumen XXXV. Cuba: Ingeniería Industrial/ISSN 1815-5936/, número 3, pp. 322-332. Consulta: 02 de junio de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=2359da1a-8c4c-4799-be31-7a4d355ebcb9%40sessionmgr103&vid=0&hid=120>

DIAZ, Elvyn Samuel

- 2015 *Problemas de coordinación en la implementación del Programa de Complementación Alimentaria en las municipalidades provinciales de Apurímac durante los años 2009-2013*. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Consulta: 05 de setiembre de 2016.

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6517>

DUQUE, Javier

- 2012 *Concepciones de la política y su incidencia en la gestión pública. Acerca de los fundamentos de las decisiones públicas*. Volumen 13. Medellín-Colombia: El Ágora USB, número 1, pp. 191-278. Consulta: 15 de mayo de 2016.

<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=bfdf988a-d202-473c-975e-c67119070c99@sessionmgr4003&vid=1&hid=4210>

EGUREN, Fernando

- 2021 "Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Perú". En CEPES (editor). Lima, año 21p, pp. 11-21. Consulta: 04 de enero de 2021.

<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/REFORMA%20>

[AGRARIA%20Y%20DESARROLLO%20RURAL%20EN%20EL%20PERU.pdf](#)

FONSECA, De Jesús

- 2009 *El impacto de la inversión pública sobre la inversión privada en México, 1980-2007*. Volumen 24. México: Estudios económicos, pp. 187-224. Consulta 02 de junio de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/detail/detail?sid=fc045d3b-30a8-47b8-94d6-e59ec900ef8a%40sessionmgr104&vid=0&hid=120&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsjsr.27759140&db=edsjsr>

FRANCISKOVIC, Jubitza

- 2013 *Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas*. Volumen 18. Lima: Journal of Economics, Finance & Administrative Science, pp. 28-32. Consulta: 16 de mayo de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=83995bec-6b2d-40a7-96f3-11b56f7c42cc%40sessionmgr104&vid=0&hid=127>

GARCIA, P y Feller V.

- 2015 *Caracterización de la inversión pública en deporte y actividades físicas en Chile*. Volumen 24. Chile: Gestión y Política Pública, pp. 55-82. Consulta 02 de junio de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=f30a75e7-ed22-48d3-a552-299d04f80c90%40sessionmgr105&vid=2&hid=120>

GIRALDO, Ximena

- 2016 *La implementación de la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva*. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas. Lima: Pontificia Universidad

Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
Consulta: 06 de setiembre de 2016.

[file:///C:/Users/doe/Downloads/TESIS%20FINAL%20\(2\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/doe/Downloads/TESIS%20FINAL%20(2)%20(1).pdf)

HAX, Arnold y Nicolás MAJLUF

2014 *La gestión estratégica. El alineamiento entre estrategia, estructura, proceso, y desempeño*. Lecciones en estrategia. Ediciones UC, pp. 66-72. Consulta: 14 de mayo de 2016.

<http://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvvbt.9>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2017 *Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 y 2017. Población Censada Según departamento y año censal*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Consulta: 13 de mayo de 2021.

<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

ISUANI, Fernando

2007 *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública, pp. 01-19. Consulta: 06 de setiembre de 2016.

<https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Isuani-Fernando.doc>

MINISTERIO DE CULTURA

2014 *Decreto Supremo No 003-2014-MC. Lima, 19 de setiembre de 2014. Consulta: 29 de abril de 2021.*

<https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/206214-003-2014-mc>

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO

2016 *Decreto Supremo No 002-2016-MINAGRI*. Lima, 18 de marzo de 2016.
Consulta: 05 de setiembre de 2018.

<https://www.midagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2016/15251-decreto-supremo-n-002-2016-minagri>

2018 *Seguimiento a los Ejes de Política Nacional Agraria 2018-2019*. Lima
Consulta: 21 de junio 2021.

<https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicaciones/dsep>

2020 Resolución *Ministerial No 0322-2020-MIDAGRI*. Lima, 21 de diciembre. Consulta: 10 de mayo de 2021.

<https://siea.midagri.gob.pe/portal/normas>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2015 *F08A Registro en la fase de ejecución*. Informe Técnico No 265-2015-MINAGRI-OGPP/OPI (07/10/2015). Consulta 20 de junio de 2021

<https://ofi5.mef.gob.pe/applnv2Test/Rese/ReporteSinEval.aspx?codigo=685280>

<https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/ejecucion/verFichaEjecucion/2134635>

2019 *Resolución Directoral No 001-2019-EF/63.01*. Lima, 23 de enero de 2019.
Consulta: 29 de mayo de 2021.

<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-invest/publica/instrumento/directivas/19114-resolucion-directoral-n-001-2019-ef-63-01-/file#:~:text=La%20presente%20Directiva%20establece%20las,fases%20del%20Ciclo%20de%20Inversi%C3%B3n>

2021 *Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI)*. Lima. Consulta 20 de junio de 2021.

<https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index>

2021 *Formato 08-A registro en fase de ejecución*. Carta No 003-2021-MIDAGRI-PESCS-1606/GP-WCTP-JACC (12/02/2021). Consultado 21 de junio 2021.

<https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/ejecucion/verFichaEjecucion/2134635>

2021 *Formato 08-A registro en fase de ejecución*. Cambio de UEI del Proyecto CUI 2340792.

<https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/ejecucion/verHistorialAsignacion/2340792>

2021 *Proyecto de inversión pública “Construcción del sistema de riego Pampamarca-Aucara” CUI 2134635*. Aplicativos Informáticos: Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), Formato No 08A Registro en la fase de ejecución del proyecto. Consulta: 06 de junio de 2021.

<https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/ejecucion/verFichaEjecucion/2134635>

MORENO, José y otros

2010 *La inversión pública nacional en las regiones de Colombia, 1995-2007*. Volumen 06. Colombia: Revista de economía del Caribe, pp. 1-70. Consulta: 02 de junio de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=ad53341f-7029-4413-9e89-7ab39645d448%40sessionmgr120&vid=2&hid=120>

MORENO, María de los Ángeles; Cristina NAVARRO; y María L. HUMANES

2014 *El liderazgo en relaciones públicas y gestión de comunicación. Análisis cuantitativo de los factores de liderazgo en el sector en España*. Volumen 13. España: número 3, pp. 946-978. Consulta 15 de mayo de 2016.

<http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=18&sid=f5e9d616-4f83-4161-8560-846c5c9571c3%40sessionmgr120&hid=127>

MORON, Juan Carlos

2015 *La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú*. Volumen 24. Lima: Revista IUS ET VERITAS, número 49, pp. 254-282. Consulta: 16 de mayo 2016.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13629>
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13629/14252>

NACIONES UNIDAS

1997 *Tres formas de coordinación social*. Chile: Revista de la CEPAL, número 61, pp. 1-16. Consulta: 17 de mayo de 2016.

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12042/061007017_es.pdf?sequence=1

NOVOA, Zaniel I.

2014 *Política de desarrollo rural, organización del espacio y medio ambiente en el Perú*. Lima: Espacio y Desarrollo de la PUCP, número 07, pp. 183-225. Consulta: 14 de mayo de 2016.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/7927>

PONCE, Stefahnie

2013 *Inversión pública y desarrollo económico regional*. Tesis para optar el grado de magister en economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Postgrado. Consulta: 02 de junio de 2016.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4837/PONCE_SONO_STEFAH_NIE_SOFIA_INVERSION.pdf?sequence=1&isAllowed=y

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de Elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

<http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>

PROYECTO ESPECIAL SIERRA CENTRO SUR (PESCS)

2015 *Manual de operaciones del Proyecto Especial Sierra Centro Sur*. Ayacucho. Consulta: 29 de abril de 2021.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1640171/MANUAL%20DE%20OPERACIONES.pdf.pdf>

2015 *Proyecto de inversión pública “Construcción del sistema de riego Pampamarca-Aucara” CUI 2134635*. Informe Técnico No 265-2015-MINAGRI-OGPP/OPI (20/07/2015). Informe de Modificaciones en fase de inversión sin evaluación. Consulta: 5 de julio 2021.

<https://ofi5.mef.gob.pe/applnv2Test/Rese/ReporteSinEval.aspx?codigo=685280>

2021 *Resolución Directoral No 066-2021-MIDAGRI-PESCS-1601*. Carta No 003-2021-MIDAGRI-PESCS-1606/GP-WCTP-JACC (12/02/2021). Ayacucho 16 de febrero Consulta: 5 de julio 2021.

<https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/ejecucion/verFichaEjecucion/2134635>

REPETTO, Fabián

- 2007 *Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Panamá: VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, pp. 01-29. Consulta: 06 de setiembre de 2016.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>

RICARDO, Enzo

- 2016 *Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional*. Bogotá: análisis político, número 87, pp.60-76. Consulta: 06 de mayo de 2021.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/43549/CONICET_Digital_Nro.9d063535-b92d-4860-b443-015f2148b32c_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

RODRIGUEZ DE CAIRES, Carlos

- 2017 *“Las políticas públicas. YVEZ MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG versión española”*. Cuadernos del CENDES. Caracas, año 1, volumen 34, número 96, pp.185-192.

<https://www.redalyc.org/pdf/403/40354944011.pdf>

ROQUE, Edwin

- 2017 Estado, proyectos binacionales y criterios para su implementación en el Perú: Dificultades en la implementación de los ejes de interconexión vial Perú-Ecuador 199-2014. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/10266>

ROMERO, Beatriz

2013 *Las políticas públicas como muestra de gestión de un Estado*. Pensamiento Americano. Volumen 6. Colombia: número 11, pp. 114-121. Consulta: 17 de mayo 2016.

<http://coruniamericana.edu.co/publicaciones/ojs/index.php/pensamientoamericano>

ROTH, André

2007a *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá: Capítulo V, pp.135-166. Consulta: 24 de setiembre 2016.

http://aprende.contraloria.gov.co:8080/courses/506/ROTH_EVALUACION.pdf

2002 *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá: Décima edición, pp.01-292. Consulta: 20 de setiembre 2016.

https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

SANCHEZ, Verónica

2015 *La Gestión Local como propuesta para la solución de problemas comunes de urbanismo en América Latina*. Volumen 9. Panorama, número 16, pp.92-103. Consulta: 30 de mayo de 2016.

<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=c7f7ce18-cf74-426c-a9bd-ce384d3ad004@sessionmgr4004&vid=1&hid=4213>

SILVA, Luis

2015 *La implementación legislativa de los compromisos asumidos en el capítulo de procedimientos aduaneros del acuerdo de promoción comercial Perú-*

Estados Unidos de América. Volumen 18. Lima: Ius et Veritas, número 36, pp. 202-213. Consulta: 16 de mayo de 2016.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12259>

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12259/12823>

SUBIRATS, Joan; Peter KNOEPFEL; Corinne LARRUE; y Frederic Varone

2008 *"Análisis y gestión de políticas públicas"*. Barcelona: Ariel ciencias sociales. 285 pp. Consulta: 30 de junio 2016.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n2/v18n2a7.pdf>

VALLEJOS, Arturo y Patricio Valdivieso

2014 *Hacia políticas públicas de segundo orden en América Latina*. Volumen 11. Andamios, pp. 323-352. Consulta: 18 de mayo de 2016.

<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/detail/detail?vid=5&sid=46e6f3e2-0e6a-4059-ad6a-07f450bd387%40sessionmgr4002&hid=4113&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=110224534&db=sih>

VALVERDE, Alejandra

2014 *Cambia el clima no cambia el Estado: El diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. Tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, facultad de Ciencias Sociales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/5371>



APÉNDICE

ENTREVISTA PARA SEMINARIO DE INVESTIGACION II - PUCP

El alumno de la PUCP, se compromete a guardar la reserva, confidencialidad, y el uso exclusivo con fines académicos de la información proporcionada por el entrevistado (a), así como la reserva de su identidad, sometiéndose al código de Ética de la PUCP en caso de incumplimiento.

TEMA: “Problemas en la implementación de la política pública agraria peruana, eje 4: infraestructura agraria y tecnificación de riego, en el Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS), entre los años 2015-2020”

I. DATOS DEL ENTREVISTADO

ENTIDAD:

AREA:

CARGO:

NOMBRE:

II. CUESTIONARIO

1. ¿Qué actores participan en este proceso de implementación de proyectos de riego? Señale los que considere con aspa (X).

- A. Unidad Formuladora (OPPS)
- B. Unidad evaluadora (OPI MINAGRI)
- C. Unidad Ejecutora(DIAR)
- D. Fondo Sierra Azul
- E. ANA
- F. Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (EIA)
- G. Dirección de Cultura (CIRA)
- H. Área de logística (abastecimiento)
- I. Dirección Ejecutiva
- J. Municipalidades
- K. Gobierno Regional
- L. Beneficiarios
- M. Otros

que considere:

.....

2. ¿Cómo participa su área en el proceso de implementación de proyectos de riego? ¿en qué etapa?

.....
 .

3. ¿Qué procesos gestiona su área para la implementación de proyectos de riego?

.....

4. ¿Qué debilidades considera que tiene su área en el proceso de implementación de proyectos de riego?

a).....
 b).....

10. ¿La asignación presupuestal para elaboración de estudios, ejecución de obra, es oportuno? No () Si ()

¿Por qué?.....

11. ¿Esto influye en el proceso de implementación de los proyectos?

No () Si ()

¿Por qué?.....
 ...

12. ¿La Entidad promueve buen clima laboral?

No () Si ()

¿Por qué?.....
 ...

13. ¿Considera Usted importante la coordinación dentro de la Entidad y con otras Entidades involucradas en la implementación de proyectos?

No () Si ()

¿Por qué?.....

14. ¿Con que área y/o entidades coordina para el cumplimiento de sus funciones?

.....

15. ¿La Entidad cuenta con un plan de capacitación para el personal?

No () Si ()

¿Por qué?.....

16. ¿Cuándo fue la última vez que recibió capacitación por parte de la Entidad y en qué tema?

.....
 .

.....
 17. ¿Cómo cubre Usted la falta de capacitación?

18. ¿La Entidad le proporciona todas la logística, tecnología y facilidades que requiere para cumplir eficientemente sus funciones?
 No () Si ()
 ¿Por qué?.....

 ...

19. ¿Cómo cubre Usted la falta de dotación de recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones?

 ...

20. *Considerando que; la capacidad administrativa de una Entidad está relacionado a la gestión de recursos humanos, mantener cuadros idóneos y expertos, generar procesos de incentivos, promoción, ascensos, capacitaciones, etc. con la finalidad de brindar servicios. ¿Cree Usted que el PESCS tiene capacidad administrativa para implementar proyectos de riego?*
 No () Si ()
 Regular () Bueno ()
 Malo () Muy Malo ()
 ¿Por qué?.....

21. ¿De qué manera la capacidad administrativa del PESCS influye en la eficiente implementación de los proyectos de infraestructura de riego?

22. ¿Qué tipo de capacidades estatales requiere la Entidad para implementar proyectos eficientemente?
 A. Capacidad administrativa
 B. Capacidad política
 C. Capacitación permanente al personal
 D. Adecuado clima laboral
 E. Directivos con liderazgo y experiencia
 F. Otros.....

23. ¿Qué opina sobre la capacidad de gestión de las entidades (ANA, Ministerio de Cultura y DGAAA) que emiten la acreditación hídrica, CIRA, EIA?
 A. Es oportuno

.....
...

La Pontificia Universidad Católica del Perú agradece su colaboración con nuestra alumna en este tema de investigación.

