

POLICY BRIEF: Evaluación de Procesos de Implementación de Proyectos Financiados con el Fondo Mi Riego / Sierra Azul

INTRODUCCIÓN

El agro es uno de los sectores más relevantes de la economía peruana. De acuerdo con las cifras oficiales disponibles, el sector agropecuario es responsable del 6.4% del PBI nacional¹, así como del empleo de más de 4 millones de peruanos (23.7% de la población ocupada)².

Uno de los factores que limita la productividad del sector es la ausencia de infraestructura de riego. A nivel nacional, el 55% de la superficie agrícola en uso depende de las precipitaciones pluviales y apenas el 17% de las unidades agropecuarias cuenta con riego tecnificado³, a fin de incrementar su productividad. Por ello es imperativo incrementar la eficiencia de este sector a través del fortalecimiento de las políticas públicas orientadas a proveer a los productores agropecuarios de sistemas de riego, así como de un mejor acceso al recurso hídrico.

El origen del Fondo Sierra Azul (FSA) se remonta a la creación del Fondo Mi Riego (FMR), constituido en el año 2013 por disposición complementaria de la Ley N° 29951. El FMR se creó con el objetivo de reducir las brechas en la provisión y uso del agua con fines agrícolas en zonas altoandinas del país, e. i. situadas a una altitud superior a los 1,500 m.s.n.m., en un primer momento únicamente mediante proyectos destinados a la captación, conducción y distribución de recursos hídricos.

En 2016 se autoriza al FMR a dirigir, articular, orientar y supervisar estudios de pre-inversión y proyectos de inversión pública con recursos propios y operar por encima de los 1,000 m.s.n.m. Finalmente, desde 2017 se renombra como FSA, permitiéndosele operar a nivel nacional, además de implementar proyectos de siembra y cosecha de agua.

OBJETIVO DE LA EVALUACION

El estudio tuvo lugar entre mayo 2020 y marzo 2021, y tuvo como objetivo principal evaluar, desde un enfoque de procesos, la problemática operativa vinculada a la implementación de proyectos financiados con el FSA. Los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Identificar, definir y analizar los **procesos y la gestión operativa de las intervenciones del FSA**, así como la interrelación entre sus procesos internos y actores.
- Identificar las condiciones que limitan el **cumplimiento de metas y objetivos** previstos.
- Identificar y revisar los **criterios de elegibilidad** de proyectos y la selección e involucramiento de beneficiarios, según la unidad ejecutora responsable.
- Identificar y analizar **debilidades de la intervención** en cuanto a la generación de impactos agrícolas

significativos y sostenibles, que incrementen la rentabilidad e ingresos de productores.

- Elaborar **recomendaciones** para mejorar la ejecución de las intervenciones e incrementar el bienestar de los beneficiarios.

METODOLOGIA

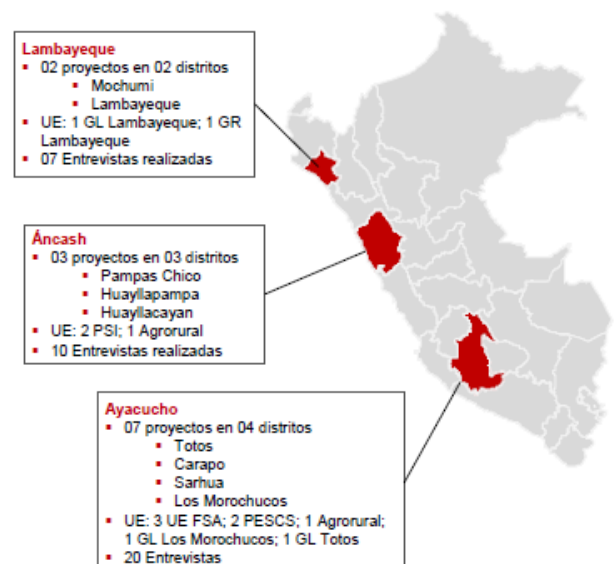
Se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras, se aplicó un análisis de cadena de valor con énfasis tanto en procesos y resultados de corto plazo, así como en indicadores de procesos (plazos y costos) y de cumplimiento de metas y objetivos del FSA (Figura 1).

Figura 1: Cadena de valor de una intervención



Respecto a las segundas, se revisaron documentos de gestión del FSA y se hizo entrevistas a 16 funcionarios, del MINAGRI, Comité Técnico de FSA y Unidades Ejecutoras (Agrorural, PSI, FSA, etc.), y 49 actores locales (beneficiarios, contratistas, empresas, miembros de gobiernos locales, etc.) relacionados a 12 proyectos, en nueve distritos de las tres regiones seleccionadas para el estudio (Figura 2).

Figura 2: Detalle de estudios de caso



RESUMEN DE RESULTADOS

A partir de la revisión de los documentos de gestión del FSA y los lineamientos de las Unidades Formuladoras / Ejecutoras (UFE) encargadas de la implementación de proyectos, se identificaron tres etapas y siete procesos para dicha intervención:

Figura 3: Resumen de Procesos del Fondo Sierra Azul

1. Selección de los proyectos por financiar			2. Implementación de los proyectos			3. Seguimiento y monitoreo
Elaboración y presentación de solicitudes	Selección y asignación de los proyectos	Transferencia inicial de los recursos	Preparación para la ejecución de la obra	Ejecución de la obra	Recepción y liquidación de la obra	Seguimiento y monitoreo
Actividades						
<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de solicitudes de acuerdo con las pautas del FMRSA Presentación de solicitudes en las oficinas del Minagri a nivel nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de contenidos mínimos Absolución de observaciones Designación de UFE para la verificación en campo Verificación en campo Priorización de proyectos Asignación del financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Suscripción de convenio con gobiernos subnacionales Solicitud de la asignación de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Selección de residente y supervisor de obra Adquisición de bienes y servicios Verificación de compatibilidad del expediente técnico con el terreno de la obra Recepción del terreno de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de la obra de acuerdo con lo establecido en el expediente técnico Elaboración de reportes mensuales de avance de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicación del término de la obra Designación de comisión para la recepción y transferencia de obra Liquidación de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración e implementación de plan de trabajo para el seguimiento y monitoreo del avance de las inversiones Solicitud sobre el avance de las inversiones Elaboración de reportes mensuales sobre el avance de las inversiones
Actores						
<ul style="list-style-type: none"> Entidades solicitantes del gobierno nacional Entidades solicitantes del gobierno subnacional 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría Técnica Comité Técnico UFE a cargo de la verificación en campo 	<ul style="list-style-type: none"> UFE a cargo de la implementación del proyecto OGPP 	<ul style="list-style-type: none"> Residente de obra Supervisor de obra Contratista UFE a cargo de la implementación del proyecto Beneficiarios del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Residente de obra Supervisor de obra Contratista UFE a cargo de la implementación del proyecto Mano de obra no calificada 	<ul style="list-style-type: none"> Residente de obra Supervisor de obra Contratista UFE a cargo de la implementación del proyecto Beneficiarios del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría Técnica Comité Técnico OGPP Unidad Ejecutora FSA

Luego del análisis de procesos respectivo con base en la información recogida, se identificaron los cuellos de botella que se sintetizan en la Figura 4, del siguiente modo:

- rojo:** proceso con cuellos de botella relevantes.
- ámbar:** procesos que presentaron problemas en la ejecución, pero no implican retrasos importantes.
- verde:** procesos que no reportaron problemas.

Figura 4: Resumen de Procesos Operativos Evaluados

Procesos operativos evaluados	
1. Selección de los proyectos por financiar	● Elaboración y presentación de solicitudes
	● Selección y asignación de los proyectos
	● Transferencia inicial de recursos
2. Implementación de los proyectos	● Preparación para la ejecución de la obra
	● Ejecución de la obra
	● Recepción y liquidación de la obra
3. Seguimiento y monitoreo	● Seguimiento y monitoreo

El análisis de procesos del FSA hizo posible identificar cinco grandes problemas de los que adolece la intervención:

- Baja previsibilidad sobre la disposición de recursos del fondo para inversiones.
- Limitado acceso a recursos del fondo por parte de gobiernos subnacionales.
- El esquema de financiamiento del fondo no considera un enfoque de brechas.
- Retrasos en la implementación de proyectos.

- Riesgos en la sostenibilidad de las obras ejecutadas.

Asimismo, fue posible también identificar cinco buenas prácticas implementadas por los distintos actores involucrados en los proyectos ejecutados por el FSA:

- Existencia de un canal “informal” de consultas del FSA.
- Accesibilidad de los gobiernos subnacionales a los especialistas de las UFE.
- Especialización de ciertas UFE por tipo de obra.
- Contratación de mano de obra local durante la ejecución de las obras.
- Envío oportuno de la información para el seguimiento y monitoreo del FSA.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Proceso de postulación y selección

- Conocimiento del FSA a nivel descentralizado: Existe un limitado conocimiento de los procesos y requisitos para la postulación al FSA por parte de gobiernos subnacionales.

Recomendación: Programar y ejecutar actividades de difusión del Fondo y de los requisitos para la aplicación, específicamente con los gobiernos subnacionales. Aprovechar los espacios creados por los eventos del PP 0042, cuando sea posible.

- Esquema de ventanilla abierta: Este esquema dificulta la organización interna del FSA y además no brinda claridad sobre el proceso de priorización de proyectos.

Recomendaciones:

- Asegurar la implementación del Fondo a través de un esquema de ventanilla cerrada (calendario de postulaciones), según lo previsto en el manual de ejecución 2020.

- ii. Transparentar el proceso de priorización de solicitudes, en términos del ámbito de proyectos sobre el cuál se realiza el mismo y umbrales de puntaje alcanzados.
- iii. Definir una estrategia para la atención de solicitudes priorizadas que no alcanzaron a recibir financiamiento.
- Criterios para la priorización de proyectos: Algunos criterios pueden ajustarse y otros añadirse.

Recomendaciones:

- i. Incorporar recomendaciones planteadas en el informe para rectificar la redacción de los indicadores. En particular:
 - ✓ Elaborar una ficha técnica con el método de cálculo y fuentes de información de los criterios utilizados para la priorización.
 - ✓ Incorporar criterios de acceso de la población más vulnerable, a la intervención del FSA, en los proyectos de siembra y cosecha de agua.
 - ✓ Reducir la ponderación vigente (55%) del criterio de evaluación de tamaño de proyecto (en beneficiarios o hectáreas).
 - ✓ Considerar el sesgo del indicador “Inversión del sector en la región (2013 – 2017)”, que no responde a la necesidad de riego localizado.
- ii. Replantear los criterios de priorización, así como sus ponderadores, incorporando indicadores que permitan realizar un análisis de brechas hídricas a nivel nacional, regional, y -sobretudo- local.
- Participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de postulación: Existe dificultades en el financiamiento de proyectos de irrigación en el caso de gobiernos subnacionales, especialmente los de distritos más pobres.

Recomendación: Habilitar recursos para brindar acompañamiento a gobiernos subnacionales en la elaboración de solicitudes.

- Plazos de respuesta excesivos: Existe poca previsibilidad del tiempo dedicado tanto a la evaluación general de solicitudes de financiamiento como a la verificación en campo de los expedientes a cargo de las UFE.

Recomendaciones:

- i. Establecer plazos de respuesta razonables para la evaluación de solicitudes de financiamiento.
 - ii. Establecer un canal formal de absolución de consultas.
 - iii. Fortalecer a la Dirección General de Infraestructura Agraria y Riego para asumir actividades de verificación en campo con mayor personal dedicado.
- Proceso de implementación**
- Participación de los beneficiarios: Limitada participación de los beneficiarios durante el diseño del proyecto.

Recomendación: Redefinir la estrategia de verificación en campo para determinar la existencia de la licencia social. Procurar que la estrategia contenga mecanismos que permitan asegurar que la población ha sido involucrada en la gestación y diseño del proyecto, y que haya una aprobación popular explícita al proyecto.

- Trámites con otras instancias del Estado: Dificultades para la tramitación de documentos con otras instancias del Estado para la elaboración de expedientes técnicos.

Recomendación: Fortalecer el seguimiento desde la Alta Dirección al cumplimiento de los plazos de la Autoridad Nacional del Agua y la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrario.

- Trabajo con contratistas: Existen dificultades para encontrar profesionales calificados para la implementación de proyectos de riego.

Recomendación: Construir y alimentar un registro de contratistas que incorpore información histórica sobre su desempeño.

- Respuesta ante deficiencias en los expedientes técnicos: Dificultades para la aprobación de adicionales de obra.

Recomendación: Incrementar el acompañamiento técnico en la ejecución de proyectos, que permita anticipar las necesidades de adicionales de obra oportunamente.

- Operación y mantenimiento: Las actividades de operación y mantenimiento son asumidas por la población beneficiaria. Existe la necesidad de fortalecer las capacitaciones ex post orientadas a garantizar la sostenibilidad en las obras ejecutadas.

Recomendaciones:

- i. Incorporar un componente de articulación institucional con gobiernos locales, u otros, desde la ejecución de obras, a fin garantizar su adecuado mantenimiento.
- ii. Exigir en los proyectos evaluados y financiados la incorporación de un componente de capacitación ex post.

Proceso de seguimiento y monitoreo

- Seguimiento y monitoreo: Las actividades de seguimiento y monitoreo del FSA son limitadas y no se hace *ex-post*.

Recomendaciones:

- i. Fortalecer mecanismos de seguimiento sobre el avance de las inversiones.
- ii. Incorporar, en el plan de seguimiento del FSA, el diseño de un sistema de alertas donde se advierta sobre proyectos con dificultades de ejecución.
- iii. Asignar recursos para acompañar a proyectos con altas señales de alerta.

Diseño del FSA

- Diagnóstico de población objetivo: Insuficiente atención de la población con mayores brechas hídricas y necesidades de financiamiento.

Recomendación: Redefinir la estrategia de intervención del FSA con el establecimiento de cuotas mínimas de proyectos a financiarse a nivel subnacional para garantizar el acceso de la población con mayores déficits de recursos hídricos para fines agropecuarios.

NOTAS:

1/ BCRP (2021). Actividad Económica: Abril 2021, *Notas de Estudios del BCRP*, 43, 1-29.

2/ INEI (2020). Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento, 2007-2019.

3/ INEI (2017). Principales Resultados Pequeñas, Medianas y Grandes Unidades Agropecuarias – ENA 2016.