

Signatura: EB 2018/125/R.19
Tema: 4 b) iv)
Fecha: 6 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Español

S



Invertir en la población rural

República del Perú

Evaluación de la estrategia y el programa en
el país

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Envío de documentación:

Oscar García
Director
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2274
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

Deirdre McGrenra
Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Simona Somma
Especialista en Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2124
Correo electrónico: s.somma@ifad.org

Junta Ejecutiva 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para examen

Índice

Agradecimientos	ii
Resumen	iii

Apéndices

I.	Evaluación de la estrategia y el programa en el país Acuerdo en el punto de culminación	1
II.	Informe principal - República del Perú Evaluación de la estrategia y el programa en el país	5

Agradecimientos

Esta evaluación de la estrategia y el programa en el país fue liderada y preparada bajo la responsabilidad de Simona Somma, Especialista en Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), con importantes contribuciones de Eduardo Zegarra, Consultor Principal; José Pérez Arenas, Consultor para la evaluación de la cartera; Brenda Bucheli y Patricia Fuertes Medina, consultores; Federica Lomiri, Analista de Investigación; Margarita Borzelli, pasante; y María del Pilar Zuniga, Asistente de Evaluación.

El informe ha contado con los resultados de un examen inter pares llevado a cabo en el seno de la IOE, y con contribuciones destacadas de Fabrizio Felloni, Director Adjunto de la IOE. La IOE agradece al Departamento de Administración de Programas del FIDA —en particular, a la División de América Latina y el Caribe y a la Oficina de enlace del FIDA en Lima— su colaboración constructiva a lo largo del proceso de evaluación.

Deseamos asimismo expresar nuestro profundo reconocimiento al Gobierno de la República del Perú por su apoyo y cooperación en todo el proceso de evaluación. Gracias por su contribución a la organización conjunta de la mesa redonda nacional sobre la evaluación, celebrada en Lima en febrero de 2018. La IOE agradece especialmente la colaboración excepcional del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Agricultura y Riego. Agradecemos también a otros asociados clave de esta evaluación por su participación y contribución activa.

Resumen

I. Introducción

1. Esta es la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EPP) que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) lleva a cabo en el Perú. Los principales objetivos fueron valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Perú, generar conclusiones y recomendaciones para fortalecer el programa del FIDA en el país y proporcionar información relevante para orientar la preparación del próximo Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) relativo al país. La evaluación abarca el período 2002-2016 e incluye seis proyectos: el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MERENASS); el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (Corredor Puno-Cuzco); el Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur (Sierra Sur) y el préstamo suplementario; el Proyecto de Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural en la Sierra Norte (Sierra Norte); el Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta (Sierra y Selva Alta) y el Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (Proterritorios), dos de los cuales se encuentran en ejecución (Sierra y Selva Alta y Proterritorios).
2. Operaciones apoyadas por el FIDA. Desde el año 1980, el FIDA ha concedido al Perú diez préstamos, por un monto total de alrededor de USD 144 millones. La mayoría de los proyectos se ejecutaron en la sierra peruana (sur y norte), donde, según los datos oficiales, se concentra la pobreza rural. Los dos proyectos más recientes se implementan en las zonas de la sierra y la selva alta y en los territorios de la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). La financiación de las inversiones apoyadas por el FIDA se concentra en el fortalecimiento de los mercados locales. Los préstamos fueron complementados por donaciones específicas para el país y a nivel regional y mundial.
3. Metodología. La evaluación se realizó conforme a las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA (2011) y el Manual de evaluación (2015), y ha sido orientada por la siguiente pregunta clave: ¿cuál ha sido el valor agregado generado por el FIDA y cuál debería ser su rol y aporte al futuro en un país de ingresos medianos como el Perú? La EPP responde a esta pregunta mediante un análisis del contexto económico y social del país y del nivel de la pobreza, y utilizando un enfoque de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas.
4. Para la información cuantitativa, se ha contado con los informes finales y con las bases de datos de los proyectos. Además, la IOE llevó a cabo un análisis cuantitativo a partir de las bases de datos del IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) y las Encuestas de Hogares (ENAH) para medir la eficacia en materia de reducción de la pobreza rural que han tenido la estrategia de focalización y el impacto del Proyecto Sierra Sur (préstamo suplementario) y el Proyecto Sierra Norte. Para la información cualitativa, se ha contado con un detallado examen de la documentación y con las informaciones recogidas a través de entrevistas y grupos de discusión con los beneficiarios durante la misión sobre el terreno.
5. Contexto. El Perú pasó de ser clasificado como país de ingresos medianos bajos a país de ingresos medianos altos en el año 2008. El desempeño económico del país en los últimos 15 años contribuyó a la reducción de la pobreza económica, especialmente en las zonas rurales de la sierra. La incidencia de la pobreza total a nivel nacional se redujo de 42,4 % en 2004 a 20,7 % en 2015, siendo mayor la reducción en las zonas rurales de la sierra, que pasaron de 79,2 % a 47,8 % en el mismo período. La importante disminución de la pobreza no estuvo acompañada por una reducción de magnitud similar en la desigualdad del ingreso. En 2016, la tasa de pobreza rural (44 %) fue tres veces la tasa de pobreza urbana (14 %).

6. En ese contexto, los párrafos siguientes reasumen los resultados de la alianza entre el Gobierno del Perú y el FIDA a nivel de la cartera y a nivel estratégico, y responden a la pregunta clave sobre la evaluación, analizando tanto los factores que hicieron del FIDA un asociado importante para el Perú en la promoción de la agricultura familiar, como los factores que se pueden mejorar para reforzar aún más la asociación en el contexto de la formulación del próximo COSOP.

II. Cartera crediticia: desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural

7. Pertinencia. Los proyectos se alinearon con las prioridades nacionales y atendieron las necesidades de su población objetivo en el marco de un enfoque participativo y movilizador de la demanda. Un elemento distintivo de la cartera del FIDA ha sido la capitalización de las experiencias y enseñanzas de un proyecto al otro, así como la integración del aprendizaje de otros donantes que desarrollaron enfoques y metodologías relevantes.
8. No obstante, la pertinencia es solo moderadamente satisfactoria debido al sobredimensionamiento de las metas, la dispersión territorial, la carencia de articulaciones explícitas entre los componentes y el relativo debilitamiento del enfoque territorial y de corredor económico durante el período objeto de evaluación. Además, la estrategia de autofocalización no resultó eficaz para adaptar el enfoque basado en la demanda y las actividades a los diferentes grupos objetivos, y el diseño de los proyectos se caracterizó por algunos elementos que de hecho limitaron el acceso de los más pobres a nivel local (por ejemplo, los requerimientos de aportes monetarios de los beneficiarios hasta un 30 %).
9. Finalmente, a excepción del Proyecto Proterritorios, donde se observa una mejor articulación del componente de gestión de los recursos naturales con el cambio climático, no se observó una integración y articulación explícita de los aspectos ambientales de los proyectos con temas transversales de resiliencia al cambio climático y gestión de riesgos.
10. Eficacia. La cartera tuvo una eficacia satisfactoria en el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas, a pesar de la amplitud/dispersión de sus respectivas coberturas geográficas y poblacionales, que afectó la consolidación de los resultados alcanzados. El examen de la documentación y las visitas sobre el terreno evidencian un incremento de los ingresos en todos los proyectos, favorecido por la orientación al mercado, la mejora de los servicios financieros rurales y el cambio en las líneas productivas a través de los planes de negocios, que permitieron la diversificación y el acceso a liquidez en los ingresos, de acuerdo a las necesidades de los productores rurales. La cartera tuvo una eficacia satisfactoria en cuanto a la gestión de los recursos naturales, con un importante incremento de los activos físicos y naturales, y en relación con el fortalecimiento de la capacidad de concertación y asociación de los productores.
11. Sin embargo, podrían haberse logrado mejores resultados: i) adoptando, desde el diseño, una estrategia de focalización local más eficaz para llegar a las familias más pobres; ii) aprovechando las sinergias entre los componentes, y iii) brindando servicios de asistencia técnica más especializados, por lo que un involucramiento más activo del sector público y el privado (proveedores) hubiera podido mejorar y hacer más sostenible la asistencia técnica en las áreas de intervención.
12. La estrategia de focalización geográfica fue efectiva al ejecutarse los proyectos en las regiones con los mayores índices de pobreza, pero la focalización al interior de las mismas regiones fue menos eficaz a la hora de llegar a las familias más pobres de las comunidades debido a las restricciones de disponibilidad de contrapartida monetaria y al acceso a los recursos.

13. Los servicios financieros promovidos no tuvieron una relación directa con la provisión de asistencia técnica ni con los emprendimientos promovidos y su financiación. Igualmente, los planes de negocios y los planes de gestión de recursos naturales no se implementaron de manera sinérgica. Esos factores, junto a la escasa colaboración con el sector privado, limitaron la expansión de los negocios y las actividades comerciales. El haber abandonado el enfoque de corredor económico después del Proyecto Corredor Puno-Cuzco limitó aún más el impacto a nivel territorial.
14. Eficiencia. La eficiencia de la cartera se califica como moderadamente satisfactoria. Algunos aspectos clave permitieron mayor eficiencia para atender las áreas extensas y dispersas, por ejemplo, la delegación de la responsabilidad del manejo de los recursos y la ejecución de los proyectos a los propios usuarios; los recursos de contrapartida apalancados, y la estrategia y metodología de capacitación y transferencia de tecnología. La ejecución presupuestaria de los proyectos ha sido satisfactoria. La decisión de que las unidades de ejecución de los proyectos se ubiquen en las zonas de intervención ha sido decisiva para la confianza e interlocución directa con los diferentes actores locales. Esta práctica ha sido discontinua con el Proyecto Sierra y Selva Alta. Sin embargo, la eficiencia de la cartera no llega a ser calificada como satisfactoria debido a los retrasos y limitaciones en los lapsos de tiempo desde la aprobación de los proyectos y su entrada en vigor, los costos fijos y operativos relativamente altos de las intervenciones, así como los plazos/retrasos en su ejecución.
15. Impacto en la pobreza rural. La EEPP constató efectos significativos y satisfactorios de la cartera en cuanto a la reducción de la pobreza, el incremento de los activos y el empoderamiento de los usuarios. En particular, el Proyecto Sierra Sur redujo la pobreza en un 12,6 %; en el Proyecto Sierra Norte, el impacto fue aún mayor con una reducción del 22 % en la tasa de pobreza. Diversos factores contribuyeron a la reducción de la pobreza, como la diversificación en las actividades de generación de ingresos, la promoción de cambios tecnológicos y la mejora de los activos físicos y naturales.
16. La conformación de más de 5 000 organizaciones de productores y la mayor vinculación de estas familias productoras rurales con actores clave del desarrollo local modificaron de manera positiva su condición de productores rurales. Estos productores cuentan hoy con una base social enriquecida, que los hace menos vulnerables.
17. Con arreglo a la modalidad de transferencia de recursos a través de comités locales de asignación de recursos (CLAR), se delegó la gestión de los recursos y la toma de decisiones al respecto en manos de los propios campesinos organizados, lo que generó un alto nivel de autoestima en las familias involucradas y promovió liderazgos locales. Mediante la atribución de un valor monetario a los activos culturales, se generó la creación de un mercado de saberes y conocimientos formado por profesionales y asistentes técnicos campesinos que reemplazó parcialmente al sistema tradicional de extensión agrícola.
18. La sostenibilidad de beneficios es moderadamente satisfactoria. La EEPP pudo apreciar un alto grado de apropiación y una importante revalorización de los recursos naturales y de su potencial por parte de las familias y comunidades. Gran parte de las prácticas tecnológicas promovidas continúan y han implicado una revalorización de los activos naturales/culturales al ser adoptadas por las familias y comunidades. Varias iniciativas e innovaciones impulsadas por la cartera de proyectos del FIDA se han institucionalizado e incorporado a las políticas públicas, aunque se percibe que su difusión y puesta en práctica a mayor escala es aún limitada.

19. La EEPP identificó también las limitaciones que afectan la sostenibilidad de las intervenciones del FIDA, como el limitado período de tiempo de prestación de asistencia técnica, especialmente a los negocios que requieren de mayores inversiones tanto en asistencia técnica como en infraestructura, comercialización, mercados, y en la capacidad de gestión y administración. En cuanto a las finanzas rurales, las instituciones microfinancieras (IMF) perdieron más del 50 % de las mujeres ahorristas debido a la falta de incentivos monetarios y a los altos costos de transacción. Finalmente, la falta de una estrategia de salida, con una clara definición del papel que asumirían las instituciones nacionales y locales una vez terminados los proyectos, perjudicó la sostenibilidad de los beneficios a largo plazo.
20. La capacidad de innovación de los proyectos del FIDA ha sido satisfactoria. Entre las innovaciones más importantes destacan: i) la transferencia directa de fondos; ii) la metodología de asignación de los recursos de inversión pública basada en concursos; iii) los comités locales de asignación de recursos, y iv) los microseguros. Sin embargo, la EEPP evidencia que la capacidad de innovación del FIDA ha mostrado cierta repetición de esquemas anteriores sin generar nuevos procesos y mecanismos innovadores para el desarrollo rural.
21. La ampliación de escala es también satisfactoria, especialmente por la adopción de varios instrumentos y enfoques del FIDA por parte de otras instituciones. Los CLAR son el instrumento con mayor alcance e institucionalización en la gestión del Estado peruano. Los planes de negocios son aplicados en los principales programas de desarrollo productivo y sociales del gobierno central y de los gobiernos subnacionales que financian a grupos de productores organizados. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres amplió la escala del enfoque basado en las cuentas de ahorro.
22. Sin embargo, el Gobierno del Perú tiene el desafío de aplicar las experiencias y lecciones de manera aún más amplia y a mayor escala. Se tiene un potencial que puede aprovecharse para nutrir, fortalecer e implementar políticas públicas a favor de los pequeños productores y las comunidades campesinas.
23. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En el marco de los proyectos del FIDA se ha atendido a un importante número de mujeres en los distintos componentes de intervención, y la incidencia de la pobreza extrema cayó en mayor medida en los hogares encabezados por mujeres, que al inicio del proyecto tenían una mayor incidencia de la pobreza extrema en comparación con aquellos encabezados por hombres.
24. Sin embargo, se considera que el enfoque y alcance de las intervenciones para reducir la brecha de género en los ámbitos de intervención han sido limitados y, por ejemplo, aún existe una brecha de ingresos promedio entre mujeres y hombres y resistencias de los hombres a compartir la toma de decisiones en las organizaciones y asociaciones. Esto revela que los proyectos no deberían apuntar solo al éxito económico y productivo, sino que deben buscar también un cambio de mentalidad que favorezca las condiciones de igualdad entre las mujeres y los hombres rurales. Por esas razones la EEPP otorga una calificación de moderadamente satisfactoria.
25. El desempeño relativo al componente de "medio ambiente y gestión de los recursos naturales" es satisfactorio. Ese componente fue central para aumentar la conciencia ambiental de familias, comunidades y autoridades en las zonas de intervención de los proyectos, así como en la revalorización de los activos naturales, patrimoniales y culturales. Con los planes de gestión de recursos naturales se motivaron y promocionaron diversas iniciativas de recuperación de saberes y conocimientos ancestrales de respeto y aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.

26. Gran parte de las acciones de los proyectos de la cartera se consideran favorables a la adaptación al cambio climático, aunque sin estar articuladas en una estrategia integral. Las iniciativas orientadas al aprovechamiento sostenible y la valorización de los recursos naturales fortalecieron las capacidades y condiciones de las familias y comunidades para enfrentar y mitigar los efectos del cambio climático.
27. En el marco de la inclusión financiera, los microseguros para desastres representan una temática que emerge de las visitas sobre el terreno a la cual el FIDA y las autoridades nacionales peruanas deben prestar más atención. Por las consideraciones anteriores, la EEPP califica la adaptación al cambio climático de la cartera de proyectos como moderadamente satisfactoria.

III. Actividades no crediticias

28. La gestión de los conocimientos es satisfactoria. A pesar de la falta de una estrategia precisa en los COSOP y en las intervenciones, la gestión de los conocimientos tuvo su espacio propio y fue clave para la innovación, la ampliación de escala y el diálogo sobre políticas. A partir de los proyectos, dicha gestión estimuló la innovación y la ampliación de escala a través de la producción y el uso sistemático de los aprendizajes basados en la experiencia.
29. Se produjeron varios estudios y videos de gran interés que abarcan diferentes temas, por ejemplo, el trabajo con recursos naturales, los seguros de vida campesinos y los planes de negocios (PDN), entre otros. Además, las rutas de aprendizaje tuvieron un papel fundamental para aprovechar e intercambiar sistemáticamente los conocimientos no solamente en el país y en América Latina, sino incluso en Asia y en África.
30. No obstante, se ha observado poca continuidad y un debilitamiento del tema en las intervenciones posteriores y, en general, no se aprecia una evolución conceptual y operativa con la que se pueda aprovechar todo el potencial de la gestión de los conocimientos en los proyectos actuales.
31. Creación de asociaciones. El FIDA mantiene una relación continua con sus contrapartes gubernamentales (en particular, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Agricultura y Riego). La experiencia del FIDA en el Perú brinda ejemplos exitosos de asociaciones destinadas al intercambio de conocimientos y el aprendizaje, como la colaboración con la Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR) en la implementación de las rutas de aprendizaje.
32. Sin embargo, la EEPP considera que ha faltado una coordinación sistemática con otros donantes, como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Europea, etc., y con sus proyectos. No se han aprovechado ni potenciado las alianzas necesarias tanto para el diseño y la financiación de los proyectos, como en los procesos de diálogo sobre políticas con diversos actores públicos y privados que son cruciales para ampliar la cobertura y profundidad de las intervenciones de desarrollo rural y evitar duplicaciones en las intervenciones.
33. Diálogo sobre políticas. El FIDA ha mantenido un diálogo sobre políticas continuo con el Gobierno sobre descentralización, proporcionando conocimientos basados en lecciones extraídas de los proyectos del FIDA. Se alcanzaron resultados importantes en la formulación de políticas públicas de carácter estratégico, como, por ejemplo, la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y la Estrategia Nacional de Promoción de Talentos Rurales. Los programas de donación han apoyado el diálogo con diferentes estudios y acompañamiento a los proyectos de la cartera, han permitido sistematizar y difundir las experiencias en el marco de la gestión de los conocimientos y han tenido incidencia o utilidad para las políticas públicas.

34. No obstante, la EEPP considera que ha faltado una estrategia de diálogo basada en un plan de acción detallado en los COSOP. Como resultado, el diálogo con el Gobierno no se ha llevado a cabo de manera sistemática y fue más bien el resultado de interacciones no estructuradas bajo una agenda estratégica. Igualmente, ha faltado una visión más estratégica y de largo plazo para poner en la agenda de discusión de políticas temas fundamentales, como el cambio climático y el enfoque territorial.
35. Se han hecho pocos esfuerzos de coordinación con otras instituciones financieras internacionales (IFI) y organismos de las Naciones Unidas de orientación similares al FIDA, y el diálogo aparece como ejercicio bilateral y de limitado alcance en el conjunto de las políticas públicas. Tampoco se ha observado un acercamiento del FIDA a los gobiernos regionales y locales para discutir sobre políticas, dado que son actores fundamentales para una mejor estrategia de desarrollo agrario y rural a largo plazo. Esto sería también un elemento favorable para un mayor acercamiento de los más pobres a la formulación de las políticas y para incorporarlos activamente en sus propios procesos de desarrollo.

IV. Desempeño de los COSOP

36. La presente EEPP encontró que el desempeño de los COSOP ha sido moderadamente satisfactorio debido a que el nivel de eficacia ha sido relativamente bajo en términos de sus propios objetivos estratégicos. Se trata de una eficacia relativamente alta de las operaciones crediticias (proyectos), pero en un contexto de débil orientación estratégica y sin mecanismos concretos de seguimiento y gestión del programa. Los proyectos ya estaban diseñados o en ejecución al elaborarse los COSOP, por lo que no se pudieron estructurar de forma explícita en torno a la estrategia del FIDA en el país, sino que, por el contrario, los COSOP se elaboraron sobre la base de los proyectos.
37. En ese sentido, los COSOP no fueron utilizados como instrumento para la orientación estratégica del FIDA en el país y para impulsar el diálogo sobre temas importantes que aún no tienen un lugar destacado en la agenda de discusión de políticas como pueden ser, por ejemplo, el enfoque territorial y el cambio climático, y para transformarlos en nuevos puntos de entrada del programa del FIDA en el país.

V. Conclusiones

38. La evaluación concluye que el rol especializado del FIDA en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo rural seguirá siendo importante para el Perú, dada la persistente desigualdad rural/urbana y el papel fundamental de la agricultura familiar como motor de la producción y la alimentación de la población. A pesar de los importantes resultados alcanzados en términos de reducción de la pobreza, empoderamiento de los usuarios e innovación, cabe destacar que hay algunas debilidades que quedan por mejorar a nivel de la cartera crediticia y no crediticia y a nivel estratégico.
39. En primer lugar, no se ha aprovechado la ventaja comparativa del FIDA en cuanto a su presencia en zonas rurales aisladas y su capacidad para llegar a los más pobres a través de la estrategia de focalización. En segundo lugar, se ha dejado de lado el concepto de enfoque territorial y, dentro de este marco, el enfoque de "corredor económico", que podrían dar contenido a estrategias integrales de desarrollo rural con un enfoque territorial. Además, los proyectos no contemplaron de manera explícita la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático, temas fundamentales dada la alta vulnerabilidad del Perú al cambio climático y sus efectos. Finalmente, la capacidad de innovación ha mostrado un importante declive en los últimos años.

40. Sin embargo, pensando en el futuro, el reto es seguir innovando y asumir una posición más activa y eficaz en el diálogo sobre políticas para el desarrollo rural en un país de ingresos medianos como el Perú. Al respecto, no obstante los resultados obtenidos, la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Perú no ha prestado suficiente atención a la coordinación con otros asociados estratégicos, a la orientación estratégica de los COSOP y a las actividades no crediticias, en particular al diálogo sobre políticas y el fomento de alianzas, que tienen gran potencial para contribuir de manera más amplia a que el país transite por procesos más inclusivos de transformación de la población rural.

VI. Recomendaciones

41. Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis realizado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.
42. Recomendación 1: afinar una estrategia de focalización para llegar a los más pobres. La próxima etapa de proyectos debe poner particular atención a poder llegar a los más pobres y vulnerables¹ de las zonas rurales mediante estrategias de focalización más efectivas, y considerando de manera explícita la reducción de brechas entre varones y mujeres, y entre generaciones en el ámbito rural. Una línea inmediata de acción podría ser modificar las “barreras” de entrada de los proyectos y generar incentivos variables que hagan posible la participación de los más pobres en los proyectos. Otra opción importante es generar intervenciones articuladas en zonas rurales con los grandes programas sociales como Juntos, Pensión 65 y otros similares. La experiencia reciente del programa Haku Wiñay de FONCODES-MIDIS es una referencia interesante para esta línea de trabajo, que requiere un diseño institucional multisectorial de parte del Gobierno del Perú. El diseño e implementación de una medición oficial de pobreza multidimensional en el Perú también es un paso que el FIDA debe promover ya que esto permitirá mayores posibilidades de coordinación en las políticas públicas de reducción de la pobreza, especialmente en las zonas rurales.
43. Recomendación 2: retomar el enfoque territorial. Un tema en el que el FIDA fue pionero en los proyectos de desarrollo rural en el Perú fue el de utilizar a los corredores económicos como ejes de acción y el énfasis en la relación urbano-rural y la diversificación de ingresos, con el proyecto Corredor Puno-Cusco como un caso emblemático. Este enfoque económico y territorial, sin embargo, se fue perdiendo en el tiempo, y la EEPP considera que debe ser retomado en el futuro inmediato dada su enorme importancia para enfrentar con eficacia los retos del desarrollo de zonas rurales tan vastas y difíciles como las del Perú. Este enfoque debe ser revaluado como una opción interesante dentro de un conjunto de opciones para una renovada estrategia de desarrollo rural del estado peruano, con medidas concretas para lograr intervenciones articuladas y con enfoque territorial.
44. Recomendación 3: incorporar el cambio climático como eje estratégico de las intervenciones promovidas por el FIDA. El Perú es uno de los países más afectados por el cambio climático, situación que se agudizará en el futuro próximo. La agricultura es una de las actividades más afectadas y los procesos de adaptación de los agricultores y comunidades rurales serán de creciente importancia para las políticas públicas. En este contexto, es de relevancia estratégica que el FIDA tenga una clara orientación hacia este tema en sus futuras intervenciones. El tema de adaptación de sectores rurales al cambio climático deberá ocupar una alta prioridad en el diseño y la formulación de proyectos e intervenciones, siendo doblemente importante que se coordine y gesten alianzas estratégicas con otros donantes y entidades financieras crecientemente interesadas en el cambio climático y sus retos para el futuro del planeta.

¹ Algunos grupos con mayor vulnerabilidad en el ámbito rural que requieren especial atención: hogares monoparentales encabezados por mujeres; sectores indígenas históricamente postergados, y hogares con niños encabezados por jóvenes y/o por adultos mayores.

45. Recomendación 4: adoptar un enfoque programático en la elaboración del COSOP. La EEPP recomienda que el próximo COSOP incluya un plan de acción para las actividades no crediticias que sea bien estructurado, viable y conducente a:
- i) el uso más amplio en las políticas públicas de la metodología e instrumentos claves de las intervenciones FIDA. Esta metodología e instrumentos articulados —validados por casi dos décadas de intervenciones exitosas— han demostrado ser una pieza fundamental para la reducción de pobreza rural en el Perú, y podrían ser adoptados de manera masiva y sistemática por las diversas instancias del gobierno nacional, y de los gobiernos regionales y locales en sus programas y proyectos de desarrollo rural.
 - ii) la implementación de un enfoque de alianzas estratégicas que genere sinergias con otras entidades financieras como el Banco Mundial, el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) o la Unión Europea y con otros actores públicos y privados relacionados con el desarrollo rural. Se considera fundamental que en los próximos años el FIDA le otorgue alta prioridad a generar proyectos cofinanciados con instituciones financieras globales y regionales, buscando llegar a una escala más adecuada para un país de ingreso medio alto como el Perú. Esta estrategia requiere de un intenso proceso de debate y generación de lineamientos y acuerdos comunes con otras entidades en el contexto específico del Perú.

República del Perú

Evaluación de la estrategia y el programa en el país

Acuerdo en el punto de culminación

A. Introducción

1. Esta es la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) lleva a cabo en el Perú. Los principales objetivos fueron valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Perú, generar hallazgos y recomendaciones para fortalecer el programa FIDA en el país y proporcionar información relevante para orientar la preparación del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por sus siglas en inglés) en el país.
2. La EEPP abarca el período 2002-2016 y proporciona una evaluación estratégica a nivel de programa, formada por el análisis de tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: (i) desempeño de la cartera crediticia, (ii) las actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de conocimientos, alianzas), y (iii) el desempeño de los socios (FIDA y Gobierno del Perú).
3. El Acuerdo en el Punto de Culminación (ACP) contiene las recomendaciones de la evaluación que la dirección del FIDA y el Gobierno del Perú convienen en adoptar dentro de plazos específicos. En el ACP también se explicitan todas las recomendaciones no consideradas factibles ya sea por la dirección del Fondo o por el Gobierno.
4. El seguimiento a la aplicación de las recomendaciones acordadas se llevará a cabo a través del Informe del Presidente sobre el estado de Ejecución de las Recomendaciones de la Evaluación y sobre la Acciones de la Gerencia, el cual es presentado a la Junta Ejecutiva del FIDA por la Gerencia del Fondo con periodicidad anual.
5. El APC será firmado por el Gobierno de Perú (representado por el Ministro de Relaciones Exteriores) y la Dirección del FIDA (representada por el Vicepresidente Adjunto del Departamento de Estrategia y Conocimiento). El papel de la IOE es facilitar la finalización de la APC. El ACP final se presentará a la Junta Ejecutiva del FIDA como anexo del nuevo COSOP para Perú. También se incluirá en el informe final de la EEPP de Perú.

B. Recomendaciones

6. Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis desplegado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.
7. Recomendación 1: afinar una estrategia de focalización para llegar a los más pobres. La próxima etapa de proyectos debe poner particular atención a poder llegar a los más pobres y vulnerables² en las zonas rurales mediante estrategias de focalización más efectivas, y considerando de manera explícita la reducción de brechas entre varones y mujeres, y entre generaciones en el ámbito rural. Una línea inmediata de acción podría ser modificar las "barreras" de entrada de los proyectos y generar incentivos variables que hagan posible la participación de los más pobres en los proyectos. Otra opción importante es generar

² Algunos grupos con mayor vulnerabilidad en el ámbito rural que requieren especial atención: hogares monoparentales liderados por mujeres; sectores indígenas históricamente postergados; y hogares con niños liderados por jóvenes y/o por adultos mayores.

intervenciones articuladas con los grandes programas sociales en zonas rurales como Juntos, Pensión 65 y otros similares. La experiencia reciente del programa Haku Wiñay de FONCODES-MIDIS es una referencia interesante para esta línea de trabajo, que requiere un diseño institucional multisectorial de parte del GdP. El diseño e implementación de una medición oficial de pobreza multidimensional en el Perú también es un paso que FIDA debe promover ya que esto permitirá mayores posibilidades de coordinación en las políticas públicas de reducción de la pobreza, especialmente en las zonas rurales.

Seguimiento propuesto:

La estrategia-país 2018 (COSOP por sus siglas en Inglés³) tendrá como elemento estratégico la focalización diferenciada de la población objetivo con equidad de género e inclusión de jóvenes. Las estrategias del COSOP 2018 explicitarán los mecanismos para el manejo de las "barreras" de entrada de los proyectos a fin de generar incentivos que hagan posible la inclusión y participación de los más pobres en los proyectos. Asimismo, el COSOP detallará las estrategias para alinear los proyectos (vigentes y futuros) a los programas sociales del Gobierno.

Entidad/es responsables de la implementación:

MINAGRI, AGRORURAL y FIDA.

Fecha límite para su implementación:

A partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua durante la vigencia del nuevo COSOP, el mismo que será diseñado en el 2018.

8. Recomendación 2: retomar el enfoque territorial. Un tema en el que FIDA fue pionero en los proyectos de desarrollo rural en el Perú fue el de utilizar a los corredores económicos como ejes de acción y el énfasis en la relación urbano-rural y la diversificación de ingresos, con el proyecto Corredor Puno-Cusco como un caso emblemático. Este enfoque económico y territorial, sin embargo, se fue perdiendo en el tiempo, y la EEPP considera que debe ser retomado en el futuro inmediato dada su enorme importancia para enfrentar con eficacia los retos del desarrollo de zonas rurales tan vastas y difíciles como las del Perú. Este enfoque debe ser re-evaluado como una opción interesante dentro de un conjunto de opciones para una renovada estrategia de desarrollo rural del estado peruano, con medidas concretas para lograr intervenciones articuladas y con enfoque territorial.

Seguimiento propuesto:

Las estrategias del nuevo COSOP 2018 se referirán concreta y claramente a intervenciones articuladas con enfoque territorial y eco sistémico, con énfasis en la relación urbano-rural y el tema de la multi-institucionalidad. Asimismo el COSOP 2018 retomará el enfoque de desarrollo de corredores económicos cuyo manejo logístico ha sido probado como más eficiente y con mayor perspectiva de consolidación y sostenibilidad. El proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible en el VRAEM, la segunda fase del Proyecto Sierra y Selva Alta y los nuevos proyectos se alinearán al COSOP 2018.

Entidad/es responsables de la implementación:

MINAGRI, AGRORURAL y FIDA.

Fecha límite para su implementación:

Durante la vigencia del nuevo COSOP, el mismo que será diseñado en el 2018.

³ Country Strategic Opportunities Programme

9. Recomendación 3: incorporar al cambio climático como eje estratégico de las intervenciones promovidas por el FIDA. El Perú es uno de los países más afectados por el cambio climático, situación que se agudizará en el futuro próximo. La agricultura es una de las actividades más afectadas y los procesos de adaptación de los agricultores y comunidades rurales serán de creciente importancia para las políticas públicas. En este contexto, es de relevancia estratégica que el FIDA tenga una clara orientación hacia este tema en sus futuras intervenciones. El tema de adaptación de sectores rurales al cambio climático deberá ocupar una alta prioridad en el diseño y formulación de proyectos e intervenciones, siendo doblemente importante que se coordine y gesten alianzas estratégicas con otros donantes y entidades financieras crecientemente interesadas en el cambio climático y sus retos para el futuro del planeta.

Seguimiento propuesto:

El nuevo COSOP 2018 incluirá como eje estratégico la mitigación y adaptación al cambio climático. Asimismo, tanto el COSOP como los proyectos (vigentes y nuevos) plantearán como elemento principal la generación de sinergias alrededor de este tema con actores públicos y privados tanto nacionales como internacionales, como por ejemplo el Fondo Verde del Clima (GCF por sus siglas en Inglés). Las donaciones relacionadas al cambio climático serán complementarias y estarán estratégicamente vinculadas a los préstamos.

Entidad/es responsables de la implementación:

MINAGRI, AGRORURAL, MINAM y FIDA.

Fecha límite para su implementación:

A partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua durante la vigencia del nuevo COSOP, el mismo que será diseñado en el 2018.

10. Recomendación 4: adoptar un enfoque programático en la elaboración del COSOP. La EEPP recomienda que el próximo COSOP incluya un plan de acción para las actividades no crediticias que sea bien estructurado, viable y conducente a:
- i) el uso más amplio en las políticas públicas de la metodología e instrumentos claves de las intervenciones FIDA. Esta metodología e instrumentos articulados —validados por casi dos décadas de intervenciones exitosas— han demostrado ser una pieza fundamental para la reducción de pobreza rural en el Perú, y podrían ser adoptados de manera mucho más masiva y sistemática por las diversas instancias del gobierno nacional, y de los gobiernos regionales y locales en sus programas y proyectos de desarrollo rural.
 - ii) la implementación de un enfoque de alianzas estratégicas que genere sinergias con otras entidades financieras como el Banco Mundial, el BID o la Unión Europea y con otros actores públicos y privados relacionados al desarrollo rural. Se considera fundamental que en los próximos años el FIDA le otorgue alta prioridad a generar proyectos cofinanciados con instituciones financieras globales y regionales, buscando llegar a una escala más adecuada para un país de ingreso medio alto como el Perú. Esta estrategia requiere de un intenso proceso de discusión y generación de lineamientos y acuerdos comunes con otras entidades en el contexto específico del Perú.

Seguimiento propuesto:

El COSOP 2018 contará con un plan de acción para las actividades no crediticias. El diseño del COSOP 2018 y de los proyectos (vigentes y futuros) planteará como elemento principal la generación de sinergias con otros actores tanto privados como públicos a fin de apalancar recursos y evitar la duplicación de esfuerzos y el

uso ineficiente de recursos; propondrá para discusión temas estratégicos de largo plazo (como el cambio climático) e incluirá metas de cofinanciación de las operaciones, desarrollo de innovaciones y un mayor escalamiento. Finalmente, incorporará como uno de los actores principales para el desarrollo de las comunidades a los gobiernos municipales, con quienes (en base a sus capacidades institucionales) se buscará coordinar acciones conjuntas incluyendo asimismo a las diferentes instituciones, proyectos, programas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otros que vienen desarrollando actividades de desarrollo en los territorios.

Entidad/es responsables de la implementación:

MINAGRI, AGRORURAL, MINAM y FIDA.

Fecha límite para su implementación:

A partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua durante la vigencia del COSOP, el mismo que será diseñado en el 2018.

Firmado por:


Ministerio de Relaciones Exteriores
República del Perú, Lima

Firma: 

Néstor Popolizio Bardales
Ministro de Relaciones Exteriores
Ministerio de Agricultura y Riego
República del Perú, Lima

Firma: 
Ing. GUSTAVO EDUARDO MOSTAJO OCOLA
MINISTRO DE AGRICULTURA Y RIEGO

Vice Presidente Asociado
Departamento de Gestión de Programas
FIDA, Roma

Firma: 
Donal Brown

República del Perú

Evaluación de la estrategia y el programa en el país

Informe principal

Índice

Equivalencias monetarias, pesos y medidas	7
Siglas y acrónimos	7
Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA	9
I. Antecedentes	10
A. Introducción	10
B. Objetivos, metodología y proceso	10
II. Contexto del país y estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP	15
A. Contexto del país	15
B. Presencia en el país, estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP	26
III. Resultados de la cartera y el programa en el país	33
A. Cartera crediticia: desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural	33
B. Otros criterios de evaluación	57
C. Evaluación global de la cartera	65
IV. Actividades no crediticias	66
A. Gestión de conocimientos	66
B. Creación de asociaciones	69
C. Involucramiento del FIDA en el dialogo de política a nivel de país y actuación normativa	71
D. Donaciones	71
V. Desempeño de los asociados	77
A. FIDA	77
B. Gobierno	81
VI. Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país	85
A. Desempeño del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales-COSOP	85
B. Evaluación del desempeño del COSOP	89
VII. Conclusiones y recomendaciones	89
A. Conclusiones	89
B. Recomendaciones	90
Anexos	
I. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE	92
II. Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Perú ^a	94
III. Calificaciones finales de la Evaluación de la Estrategia y el Programa en el Perú	95
IV. Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones	96
V. Teoría del cambio para el programa del FIDA en el Perú	98

VI.	Análisis de pobreza rural en el Perú	102
VII.	Proyectos financiados por el FIDA en el Perú	112
VIII.	Donaciones financiadas por el FIDA en el Perú	113
IX.	Análisis de Focalización de los Proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte	114
X.	Cumplimiento de metas de la cartera de proyectos	124
XI.	Análisis de Impactos de Sierra Sur II y Sierra Norte	125
XII.	Bibliografía	130

Equivalencias monetarias, pesos y medidas

Equivalencias monetarias

Unidad monetaria = S/ (Sol)

USD 1,0 = 3,25 (julio 2017)

Pesos y medidas

1 kilogramo = 1 000 gramos

1 000 kg = 2,204 libras

1 kilómetro (km) = 0,62 millas

1 metro = 1,09 yardas

1 metro cuadrado = 10,76 pies cuadrados

1 acre = 0,405 hectáreas

1 hectárea = 2,47 acres

Siglas y acrónimos

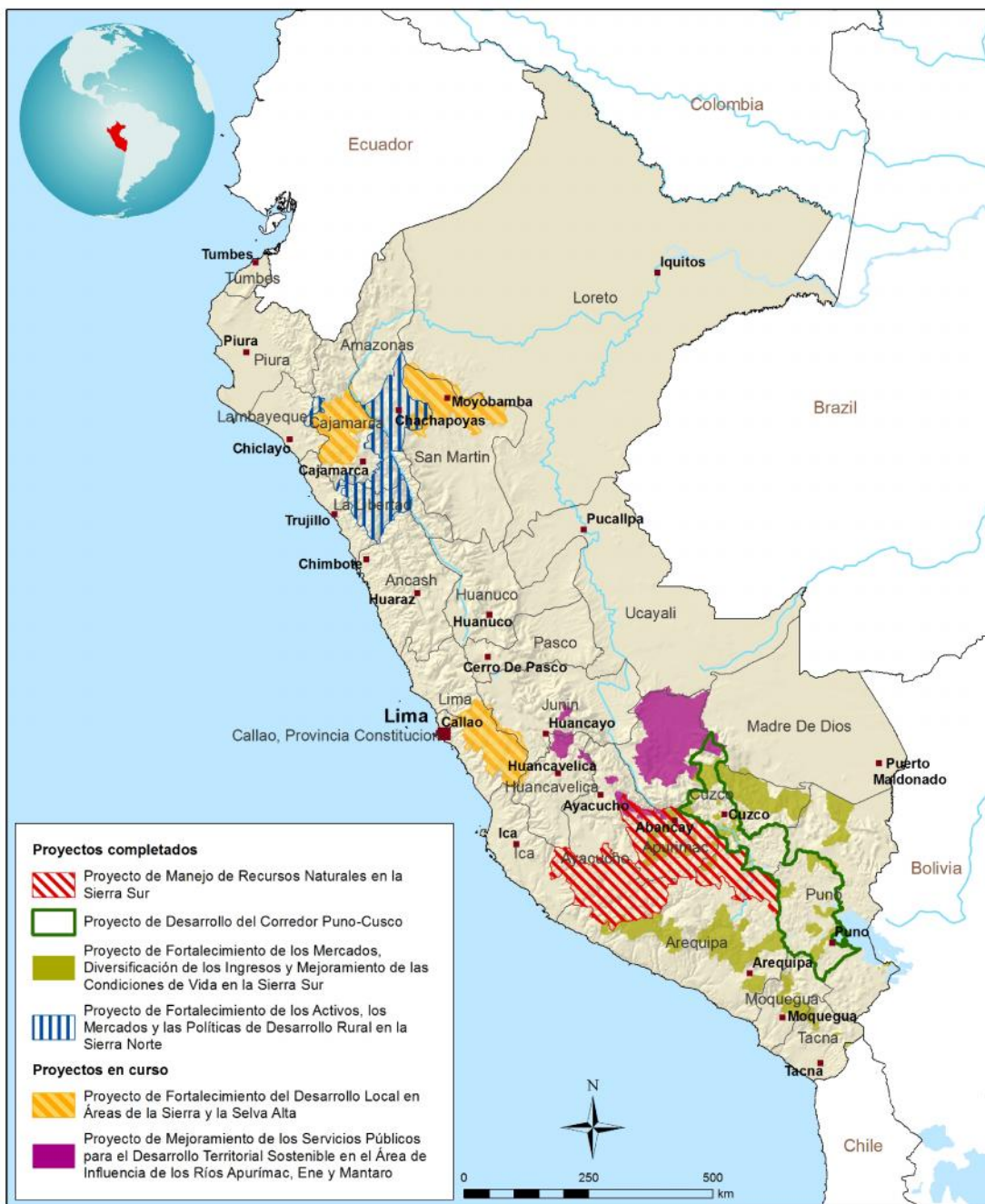
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGRORURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AT	Asistencia técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CORREDOR	Desarrollo del Corredor Puno-Cusco
COSOP	Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
EEPP	Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEAS	Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IDH	Índice de desarrollo humano
INB	Ingreso nacional bruto
IFI	Instituciones financieras internacionales
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
LAC	División de América Latina y el Caribe
MARENASS	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comité de Ayuda al Desarrollo
OFID	Fondo Internacional de Desarrollo OPEC
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los

	Resultados
PIB	Producto interno bruto
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDTS	Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos para el Desarrollo Territorial Sostenible en el Área de Influencia de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
PDSS (o Sierra Sur)	Fortalecimiento de los Activos, Mercados y Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Departamento de Gestión de Programas del FIDA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRMA	País de renta media alta
PROTERRITORIOS	Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible
PSN (o Sierra Norte)	Proyecto de fortalecimiento de los Activos, Mercados y Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte
PSSA	Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y Selva Alta
RIMS	Sistema de gestión de los resultados y el impacto
UE	Unión Europea
UEP	Unidad ejecutora del proyecto
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Mapa de las operaciones financiadas por el FIDA

República del Perú

Operaciones financiadas por el FIDA (2002-2016)



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.
 Mapa elaborado por el FIDA | 17-03-2017

República del Perú

Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País

I. Antecedentes

A. Introducción

1. Por decisión de la Junta Ejecutiva del FIDA durante su sesión de diciembre de 2016, la Oficina Independiente de Evaluación (IOE) de dicha institución llevó a cabo la primera evaluación de la estrategia y del programa en el país (EPPP) en la República del Perú en 2017.
2. Este informe incluye siete secciones: en la primera sección se describen los objetivos, la metodología y el proceso de evaluación. La segunda sección contiene una descripción del contexto del país con énfasis en las áreas donde se realizaron los proyectos del FIDA, describiendo las operaciones en el periodo bajo análisis. La tercera sección presenta los resultados de la evaluación de la cartera de proyectos otorgados con crédito. La cuarta sección evalúa las operaciones no crediticias, mientras la quinta sección está dedicada al desempeño de los socios (FIDA y Gobierno del Perú). La sexta sección encara los temas estratégicos de desempeño del programa de oportunidades estratégicas (COSOP). Finalmente, la séptima sección presenta las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

B. Objetivos, metodología y proceso

3. Los principales objetivos de esta EPPP son: i) valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Perú; ii) generar hallazgos y recomendaciones para fortalecer y ampliar la eficacia general del programa del FIDA en el país; y iii) proporcionar información y conocimientos relevantes para orientar la preparación del próximo COSOP, previsto para el año 2018.
4. Las preguntas claves de la presente EPPP son: i) ¿cuál ha sido el valor agregado generado por el FIDA en el Perú dado su historial, ventaja comparativa y especialización? y ¿cuál debería ser su rol y aporte de cara al futuro en un contexto de rápido crecimiento económico que requiere flexibilidad y capacidad de innovación?; ii) considerando que el Perú es un país de ingreso mediano alto, con bolsones de pobreza en las áreas rurales y aún altos niveles de desigualdad, ¿cuál ha sido la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales? y ¿hasta qué punto el programa ha sido eficaz en la producción de resultados en las principales dimensiones estratégicas identificadas en los diseños de los proyectos y en los COSOP?; iii) ¿ha sido exitoso el modelo de colaboración del FIDA en el Perú?, ¿ha estado suficientemente adaptado al contexto específico y a las necesidades del país? y ¿cómo se podría mejorar?
5. Alcance. La presente EPPP abarca el periodo 2002-2016 y analiza los 6 proyectos financiados durante este periodo, incluyendo cuatro proyectos terminados y dos en curso de ejecución. Entre los proyectos terminados, el Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) y el Corredor Puno-Cusco (CPC) fueron ya objeto de evaluaciones anteriores⁴ y, por lo tanto, serán tomados en cuenta principalmente con respecto a las lecciones aprendidas y las buenas prácticas. El proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur⁵ –que tuvo dos etapas– fue objeto de una Evaluación de los Resultados

⁴ MARENASS fue evaluado en 2002 (evaluación preterminal) y en 2005 (estudio de caso). CORREDOR fue objeto de una evaluación intermedia en 2007.

⁵ El informe utiliza el acrónimo PDSS para referirse al proyecto en su conjunto (Proyecto de Desarrollo Sierra Sur y préstamo suplementario). Sin embargo, los acrónimos PDSS I y PDSS II se utilizan cuando es necesario distinguir las características de las dos fases y los resultados logrados en el periodo 2005-2011 (PDSS I) de los logrados por el préstamo suplementario (PDSS II).

del Proyecto (ERP) realizada en paralelo a la EEPP, la cual proporcionó evidencia adicional sobre logros y limitaciones e informó a la presente EEPP. El proyecto Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte (PSN) tiene una evaluación intermedia (2014) y una evaluación final (2016). El Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta (PSSA) está aún en ejecución (terminará previsiblemente en 2018) y el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos para el Desarrollo Territorial Sostenible en el Área de Influencia de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (PDTS) está en fase de iniciar sus operaciones.

6. La evaluabilidad de las operaciones de préstamo cubiertas por la EEPP (incluyendo los criterios bajo los cuales pueden ser evaluados) depende de la etapa de ejecución de los respectivos proyectos (cuadro 1).

Cuadro 1
Evaluabilidad de la cartera

Nombre del proyecto	Aprobación	Efectividad	Cierre	Desembolso	Criterios cubiertos por la EEPP
Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	09/1995	04/1997	06/2005	100 %	Todos
Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (PCPC)	12/1997	10/2000	12/2008	100 %	Todos
Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur (PDSS)	11/2002	04/2005	06/2014	97 %	Todos
Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte (PSN)	12/2007	09/2009	03/2015	88,37 %	Todos
Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta (PSSA)	09/2012	02/2013	03/2018	73,39 %	Pertinencia, Eficacia, Efectividad
Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos para el Desarrollo Territorial Sostenible en el Área de Influencia de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (PDTS)	04/2016	10/2016	10/2021	0 %	Pertinencia

Fuente: FIDA. Documento Conceptual.

7. Metodología. La presente evaluación se realizó conforme a las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA (2011)⁶, el Manual de evaluación (2015)⁷ y el Acuerdo de Armonización (Parte I: criterios de evaluación) aprobado por el Comité de Evaluación del FIDA en marzo de 2017⁸.
8. La EEPP proporcionará una evaluación estratégica a nivel de programa, la cual estará formada por el análisis de tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: i) desempeño de la cartera crediticia, evaluada en base a los criterios estándar listados en el cuadro 2 y en el anexo I; ii) las actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de conocimientos, alianzas), y iii) el desempeño de los socios (FIDA y Gobierno del Perú).

⁶ <https://www.ifad.org/documents/10180/3360f12f-4750-4df4-93c3-7af62d8ee0e0>

⁷ <https://www.ifad.org/documents/10180/9bb877e5-fef0-4b73-bb1a-a83dfdd5b5db>

⁸ <https://webapps.ifad.org/members/ec/96/docs/spanish/EC-2017-96-W-P-4.pdf>

Cuadro 2

Criterios de evaluación para la cartera de préstamos

- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Sostenibilidad de los beneficios
- Impacto en la pobreza rural
- Igualdad de género y empoderamiento de la mujer
- Innovación
- Ampliación de escala
- Medio ambiente y gestión de los recursos naturales
- Cambio climático

9. Sistema de calificación. Dentro de cada dimensión y a nivel del programa, se asignaron calificaciones utilizando una escala de 1 a 6, la puntuación más alta es 6 y la más baja 1. La EEPP asigna calificaciones para los proyectos o programas individuales, de las que se deriva una clasificación para el desempeño de la cartera total de proyectos. Además, se proporcionan calificaciones para actividades no crediticias, la pertinencia y la eficacia del COSOP, así como para la asociación general del Gobierno del Perú (GdP) con el FIDA. Sobre la base de las evaluaciones y calificaciones de desempeño de la cartera, las actividades no crediticias y el rendimiento de la estrategia en el país, la EEPP generó una valoración agregada y una calificación para la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Perú. Cabe señalar que esta no es una media aritmética de las calificaciones individuales, sino que se toma en consideración la integralidad del análisis realizado. Las calificaciones finales asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Perú y a la estrategia están consignadas en los anexos II y III.
10. Para guiar la EEPP, se desarrolló un marco de evaluación como parte del documento conceptual. En el contexto de la estrategia y el programa del FIDA en el Perú, los siguientes temas tuvieron una atención especial: i) estrategia de focalización e impacto en los más pobres; ii) acceso a servicios financieros y mercados; iii) mejora en la sostenibilidad ambiental; iv) nivel de sinergia entre actividades crediticias, no crediticias y donaciones para una mayor eficacia en el logro de objetivos, y v) alianzas estratégicas.
11. La EEPP utilizó un enfoque de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas para la recopilación y el análisis de datos. La evidencia para esta evaluación se extrajo de la triangulación y el análisis de varias fuentes.
12. Debido a las limitaciones de tiempo y recursos disponibles, no se recopilieron datos primarios. Algunos de los datos a los que se ha tenido acceso para la realización de la EEPP provienen de las siguientes fuentes de información:
 - a) Para información sobre el contexto local y nacional, se han consultado los documentos oficiales sobre la evolución de variables macroeconómicas, la pobreza, los ingresos y la desigualdad en el periodo 2002-2016, así como información de encuestas y censal para algunas variables socioeconómicas y agropecuarias. Para información temática sobre los diferentes componentes de los proyectos, se ha contado con algunos estudios realizados en el país y con las publicaciones temáticas de los proyectos.

- b) Para la información cuantitativa sobre resultados e impactos, además de los informes finales de los proyectos, se ha contado con las bases de datos presentadas en el cuadro 3.

Cuadro 3
Instrumentos de evaluación de los proyectos

<i>Proyecto</i>	<i>Línea de base</i>	<i>Evaluación de medio término</i>	<i>Encuesta de salida</i>	<i>Evaluación de impacto</i>
MARENASS		X	X	X
CORREDOR		X	X	X
SIERRA SUR ⁹ (PDSS I)	X	X	X	X
SIERRA SUR (préstamo suplementario – PDSS II)	X	X	X	X
SIERRA NORTE (PSN)	X	X	X	X
SIERRA Y SELVA ALTA (PSSA)		X		
Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible (PDTs)				

Fuente: Elaboración propia.

- c) Además, para la presente EEPP se llevó a cabo un análisis cuantitativo a partir de las bases de datos del IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) y las Encuestas de Hogares (ENAHO) a fin de medir la eficacia de la estrategia de focalización y el impacto del préstamo suplementario del PDSS y del PSN en la reducción de la pobreza rural. Los resultados de este análisis se resumen en los capítulos sobre eficacia e impacto en la pobreza rural del informe.
- d) Para la información cualitativa sobre los resultados e impactos de los proyectos, se ha contado con una detallada revisión de la documentación y con una misión de campo que se llevó a cabo del 7 de mayo al 14 de junio de 2017. La misión de la EEPP mantuvo conversaciones en Lima y viajó a cinco departamentos para reunirse con actores locales y regionales. Se visitaron un total de 58 subproyectos financiados por el FIDA en las regiones de Cusco, Puno, Arequipa, Cajamarca y San Martín con el objetivo de mantener conversaciones con los beneficiarios y actores locales. Los lugares visitados fueron seleccionados en base a consultas con el GdP y beneficiarios de los proyectos.
- e) La información recogida en el campo se obtuvo utilizando una combinación de métodos: i) grupos de discusión con beneficiarios (productores, asociaciones, mujeres ahorristas, jóvenes, grupos indígenas, usuarios (hombres y mujeres) de planes de negocios (PDN) y planes de gestión de recursos naturales (PGRN) etc.); ii) entrevistas estructuradas y semiestructuradas con los gobiernos locales, incluyendo el personal de los proyectos; iii) observaciones directas y visitas a hogares, y iv) entrevistas con miembros de los comités locales de asignación de recursos (CLAR), con participantes en las Rutas de Aprendizaje, pasantías e intercambio y con representantes de la sociedad civil y del sector privado. La lista de las personas clave entrevistadas por la EEPP se presenta en el anexo IV.

⁹ Se tiene conocimiento de que el PDSS I cuenta con iguales fuentes de información; sin embargo, no fue posible acceder a estos datos porque estos estudios no están centralizados en el FIDA.

13. Finalmente, un instrumento analítico importante para la presente evaluación ha sido el esquema de la teoría del cambio que se presenta en el anexo V.
14. Limitaciones. Una limitación de los resultados revisados, especialmente en la parte de eficacia e impacto, radica en que los datos disponibles no son suficientemente sólidos. En primer lugar, los proyectos no fueron evaluados de manera uniforme¹⁰ y un problema recurrente fue la inadecuada temporalidad de las líneas de base¹¹, que en la mayoría de casos se hicieron cuando los proyectos ya estaban en ejecución. La segunda debilidad metodológica ha sido la falta de consideración de la contaminación de posibles efectos de otras intervenciones (previas o contemporáneas)¹². Estas limitaciones han hecho difícil determinar con precisión la atribución real de todos los impactos, por lo que algunos deben ser entendidos como aproximaciones, tanto cuantitativas como cualitativas.
15. Proceso de evaluación. La fase preparatoria incluyó: i) la preparación de notas breves sobre los proyectos y las actividades no crediticias; ii) el desarrollo del documento conceptual, y iii) una misión preparatoria de una semana (2-8 de mayo de 2017) en Lima, durante la cual se discutió el documento conceptual con el Gobierno y otros socios, y se recogieron sus prioridades. El equipo de la EEPP tuvo reuniones con representantes del GdP, empezando por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Riego y AGRORURAL. El equipo también entrevistó a representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), las agencias de cooperación bilateral, los centros de investigación y asociados de ejecución. Finalmente, varias reuniones fueron organizadas con el equipo del FIDA en el país. Cabe destacar el apoyo constante y efectivo de AGRORURAL y de la Oficina del FIDA en Lima a lo largo del proceso de evaluación.

Observaciones clave

- Esta es la primera evaluación de la estrategia y del programa en el país (EEPP) en la República del Perú llevada a cabo por IOE
- La EEPP abarca el periodo 2002-2016 y analiza los 6 proyectos aprobados durante este período, incluyendo cuatro proyectos terminados (MERENASS, PCPC, PDSS y PSN) y dos en curso de ejecución (PSSA Y PTDS).
- La EEPP proporcionará una evaluación estratégica a nivel de programa formada por el análisis de tres dimensiones: cartera, actividades no crediticias y desempeño de los socios. Dentro de cada dimensión y a nivel del programa, se asignaron calificaciones utilizando una escala de 1 (la más baja) a 6 (la más alta).
- La EEPP utilizó un enfoque de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas.
- Una limitación de los resultados revisados, especialmente en la parte de eficacia e impacto, es que los datos disponibles no son suficientemente sólidos.

¹⁰ Los proyectos CPC y MARENASS, por ejemplo, tuvieron evaluaciones de tipo cualitativo. De otro lado, el PDSS I y II y el PSN tuvieron estudios de línea de base (LB) y encuestas de salida. En el PSSA, un problema contractual con la empresa consultora ha impedido la realización del estudio de línea de base hasta el momento de la presente evaluación.

¹¹ En el caso del PDSS I, la línea de base se levantó en el año 2005 mediante una encuesta de hogares aplicada a 614 hogares beneficiados con el PDN y a 500 con el PRGN. En el PDSS II, el estudio de línea de base se hizo en el año 2012 y la encuesta de salida en el 2015, con una muestra de 753 hogares atendidos por el proyecto. El estudio de evaluación de efectos e impactos del PSN se hizo en el año 2015 con una muestra de 529 familias atendidas por el proyecto y con otra de igual tamaño de familias no atendidas (grupo de control) tomadas del estudio de línea de base levantada por el PSN.

¹² En las visitas de campo se identificaron hasta diecisiete actores de desarrollo (públicos y privados) diferentes al FIDA con presencia en las áreas visitadas.

II. Contexto del país y estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEP

A. Contexto del país

Geografía y población

16. La República del Perú es el cuarto país más extenso de América Latina. Se encuentra dividido administrativamente en 24 departamentos, 196 provincias y 1 874 distritos. La cordillera de los Andes atraviesa el país longitudinalmente, dividiéndolo en tres regiones naturales muy diferentes: i) la llanura costera occidental (la costa), una franja desértica que ocupa el 11 % de la superficie total del país y congrega más del 50 % de la población; ii) los Andes (la sierra o tierras altas), una región árida montañosa discontinua que cubre el 28 % de la superficie y reúne el 32 % de la población, y iii) el bosque tropical de las tierras bajas orientales de la cuenca del Amazonas (la selva), que abarca el 60 % de la superficie total y hospeda aproximadamente al 14 % de la población.
17. En 2015, la población del Perú era de 31,4 millones, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1,3 % en el quinquenio 2010-2015 y una esperanza de vida al nacer de 74,5 años en 2014. Un 21 % de la población vive en zonas rurales. La población está formada por diversas culturas e identidades entre las que se encuentran los pueblos indígenas de la Amazonía y las comunidades campesinas de la región andina y altiplánica, lo que hace del Perú uno de los países con mayor población indígena de América Latina¹³.

Economía y desarrollo social

18. Economía. Según el Banco Mundial, el Perú pasó de ser clasificado como país de renta media baja a media alta en el año 2008. Este cambio reflejó lo ocurrido en un periodo de relativo alto crecimiento económico, con tasas superiores a la de periodos anteriores, y también con respecto a otros países de la región. Algunos indicadores socioeconómicos del país se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4

Principales indicadores socioeconómicos del Perú 2002-2015

	2002	2008	2012	2015
Crecimiento PIB (% anual)	5,45	9,13	6,14	3,25
INB per cápita, método Atlas (USD precios actuales)	1 970	3 780	5 670	6 130
PIB per cápita (USD a precios 2010)	3 421	4 702	5 519	5 935
Inflación, precios al consumidor (% anual)	0,19	5,79	3,65	3,56
Agricultura, valor agregado (% PIB)	8,23	7,8	7,36	7,76
Población total (millones)	26,6	28,6	30,2	31,4
Población rural (% de población total)	26,15	23,82	22,38	21,39
Esperanza de vida al nacer (años)	71,38	73,22	74,06	n.d.
Incidencia de pobreza monetaria (% población)	52	37	26	22

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial, 2016.

19. La tasa de crecimiento promedio del PIB fue de 5,7 %, lo que permitió duplicar el producto nacional en el periodo y reducir de manera significativa la incidencia de la

¹³ Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 38,4 % de la población es indígena. Sin embargo, no existe en el Perú una definición oficial aceptada en forma general de pueblos indígenas. El Ministerio de Cultura tiene una lista de 55 pueblos originarios o indígenas (<http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>), pero no hay consenso en cuanto a que esta lista sea exhaustiva o esté completa. Recientemente se incluyó una pregunta de autoidentificación de origen étnico en el Censo de Población y Vivienda de 2017, la cual podría generar una identificación más certera en el futuro cercano.

pobreza del 52 % al 22 % de la población, en un contexto de baja inflación y estabilidad de las variables macroeconómicas. Facilitaron estos resultados la continuidad de la política económica, el elevado precio de materias primas en los mercados mundiales, así como la implementación parcial de algunas reformas estructurales¹⁴.

20. Desarrollo humano y social. En el cuadro 5 se muestra la evolución reciente del índice de desarrollo humano (IDH) del Perú.

Cuadro 5
Evolución del IDH del Perú 2000-2015

	2000	2005	2010	2015
IDH Perú	0,677	0,693	0,721	0,740
Promedio mundial	0,629	0,652	0,680	0,699
Perú en ranking	74	86	90	87
Número de países	168	182	188	188

Fuente: PNUD, <http://hdr.undp.org/es/data#>

21. En el año 2015, Perú registró un índice de 0,740, ubicándose en el puesto 87 de un total de 188 naciones evaluadas. Este resultado sitúa al país por encima del promedio general (0,699) y muy cerca del promedio de los países de América Latina y el Caribe (0,748). En los últimos 10 años, el Perú se ha mantenido prácticamente en la misma posición relativa a nivel mundial en el valor de su IDH (puesto 86 en 2005 y puesto 87 en 2015).

Perfil de la pobreza

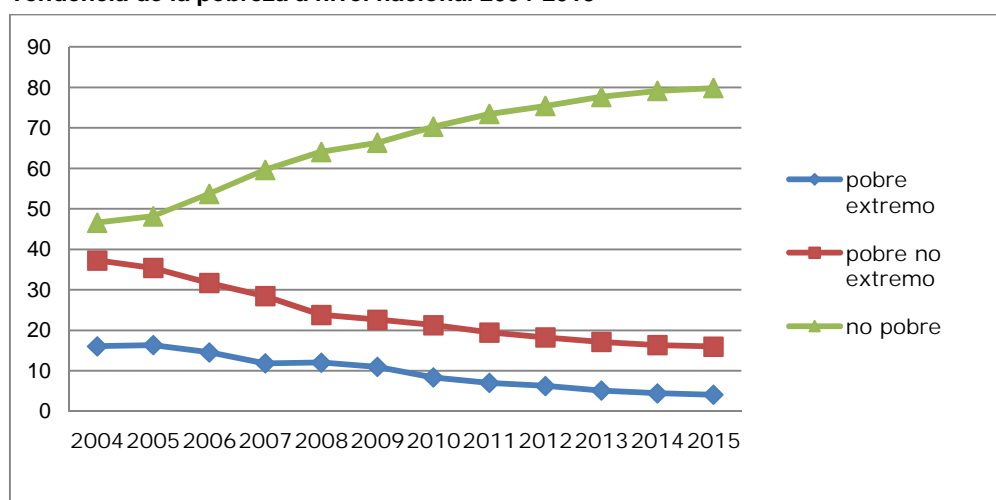
22. Esta sección se basa en un análisis realizado por la IOE, estudiando las encuestas nacionales llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) durante el periodo de 2004 a 2015 (anexo VI). De estas se extrajeron los microdatos con los que después se efectuó el seguimiento de los indicadores sobre las condiciones de vida de la población del Perú. Además, se utilizó la base de datos del Banco Mundial para lo referido al análisis de la desigualdad.
23. El desempeño económico del Perú de los últimos 15 años contribuyó a la reducción de la pobreza monetaria¹⁵. A continuación, se muestra la tendencia de los tres diferentes niveles de pobreza a nivel nacional (gráfico 1): pobre extremo, pobre no extremo y no pobre. La incidencia de pobreza total a nivel nacional se redujo de 42,4 % en 2004 a 20,7 % en 2015, siendo mayor la reducción en la sierra rural, que pasó de 79,2 % a 47,8 % en el mismo periodo¹⁶. Estos datos confirman la tendencia en la disminución de la pobreza debido al crecimiento sostenido. Sin embargo, otros factores contribuyeron también a la reducción de la pobreza rural, como la disminución del tamaño de los hogares por el menor número de hijos de las mujeres en esas áreas y las políticas sociales de lucha contra la pobreza.

¹⁴ Véase Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

¹⁵ La EAPP reconoce la importancia de la dimensión multidimensional de la pobreza. El Perú aún no ha establecido una medición oficial de la pobreza multidimensional, como ya han hecho otros países de la región, como Chile y Colombia. El país ha empezado a dar pasos en el proceso de implementación de medidas de pobreza multidimensional, si bien, no como una medida oficial complementaria o sustituta a la pobreza monetaria, sino como instrumento de focalización de la política social. Esto, sin duda, es un elemento positivo y constituye un paso más hacia la comprensión de la pobreza en toda su complejidad. El INEI viene preparando una propuesta técnica al respecto. Véase <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ponencia1.pdf>.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017): "Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016: Informe Técnico", Lima.

Gráfico 1
Tendencia de la pobreza a nivel nacional 2004-2015



Fuente: Elaborado por la IOE a partir de los microdatos de la ENAHO.

24. La tasa de incidencia de la pobreza en el Perú se redujo en forma sostenida, tanto en el ámbito urbano como rural, entre 2002 y 2016. No obstante, aún persisten fuertes diferencias internas: en 2016 la tasa de pobreza rural (44 %) fue tres veces la tasa de pobreza urbana (14 %), mientras que la incidencia de pobreza en la sierra y la selva fueron más del doble que en la costa (cuadro 6).

Cuadro 6
Incidencia de la pobreza total 2002-2016
(Porcentaje respecto de la población total)

	2002	2006	2010	2014	2016
Nacional	52,3	49,1	30,8	22,7	20,7
Urbana	40,9	37,0	20,0	15,3	13,9
Rural	77,7	79,3	61,0	46,0	43,8
Región natural					
Costa	38,5	36,4	19,8	14,3	12,8
Sierra	68,6	63,0	45,2	33,8	31,7
Selva	65,5	65,5	39,8	30,4	27,4

Fuente: Sumarios de ENAHO-INEI 2002-2016.

25. Al interior de la sierra, la disminución de la pobreza fue más marcada en la sierra sur. La sierra norte rural, de otro lado, es la región que sigue teniendo las más altas tasas de pobreza en el país (64 % en 2016). Esta evolución diferenciada de la pobreza rural es relevante en términos de las intervenciones apoyadas por el FIDA en las últimas dos décadas. En efecto, la mayor parte de las intervenciones se han concentrado en la sierra rural, que ha tenido el mejor desempeño en términos de reducción de la pobreza. Pero también puede verse que en otras regiones, particularmente en la sierra norte, donde el FIDA también ha tenido y tiene proyectos, la pobreza rural no se ha reducido en forma similar a la de la sierra sur u otras regiones.
26. La importante disminución de la pobreza no estuvo acompañada de una reducción de magnitud similar en la desigualdad del ingreso. La desigualdad de ingresos en los hogares peruanos, medida con el coeficiente de Gini, solo se redujo en forma moderada en el periodo bajo análisis, pasando de 0,41 en 2004 a 0,36 en 2011, manteniéndose casi estático en 0,35 hasta 2015. Las fuentes de

desigualdad más importantes son el acceso diferenciado a la educación y a servicios de salud, a activos productivos y financieros, así como las fuertes disparidades geográficas y entre zonas urbanas y rurales.

27. El 83,6 % de los pobres y pobres extremos en el Perú trabaja en la agricultura¹⁷. Más del 50 % del conjunto de hogares en pobreza extrema son de origen indígena. La informalidad, la precariedad laboral y la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres y el cambio climático son altas¹⁸ y afectan a gran parte de la población peruana, mientras que las políticas públicas para su atención son limitadas. Estas vulnerabilidades se expresan en considerables brechas sociales, urbano-rurales y entre mujeres y hombres.
28. Una brecha de género de gran importancia en las zonas rurales está asociada al alto índice de analfabetismo de las mujeres agricultoras. Según el Censo Agropecuario, en 2012, un 28 % de las agricultoras aún no tenían ningún año de educación, frente al 9 % de los agricultores. De las cinco regiones con mayor incidencia de analfabetismo femenino en 2014, tres han sido zonas de intervención de los proyectos del FIDA: Cajamarca, con 19,7 % de mujeres analfabetas; Apurímac, con 27 % y Amazonas, con 15 % (INEI, 2017).
29. Seguridad alimentaria y nutrición. Según la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria¹⁹, la desnutrición infantil y la deficiencia de micronutrientes en el Perú siguen siendo los principales problemas de nutrición. En el caso de la desnutrición infantil, esta se ha venido reduciendo en la última década: era del 28 % en 2005 y se redujo a la mitad (14 %) al 2015. No obstante, persiste una fuerte brecha urbano-rural en desnutrición, con una incidencia del 28 % en zonas rurales y 9 % en zonas urbanas. La anemia por deficiencia de hierro²⁰ en niños menores de 3 años, de otro lado, ha venido aumentando desde el año 2010, pasando de 40 % en 2011 a casi 44 % en 2015. En ese mismo año, el 20 % de las mujeres en edad fértil sufrían anemia, con igual incidencia en zonas urbanas y rurales. Por este motivo, el combate a esta afección es una de las prioridades del Gobierno anterior y del actual²¹.
30. La desnutrición crónica está asociada a la pobreza. Según la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, el 35 % de los niños menores de 5 años de hogares en pobreza extrema padecen de desnutrición crónica, comparado con el 13 % de los niños que no son pobres. Sin embargo, estos índices también esconden grandes diferencias entre grupos socioeconómicos, tanto en ámbitos urbanos como rurales. La tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años es tres veces más alta para niños de origen indígena que para niños no indígenas en zonas urbanas; y 10 puntos más alta para niños indígenas rurales que para niños no indígenas en estas zonas²².
31. A pesar de que la incidencia de la pobreza total entre los jóvenes rurales se redujo significativamente en el período 2007-2016, aún es alta y afecta a más del 50 % de los jóvenes de 15 a 19 años, 44,5 % de los que tienen de 20 a 24

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017): "Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016: Informe Técnico", Lima.

¹⁸ La reciente emergencia y las catástrofes de marzo de 2017 por efectos del Niño Costero, un fenómeno de intensas lluvias en la parte occidental de los Andes, afectó a unas 300 000 familias a nivel nacional. Una parte importante de los afectados fueron familias rurales (con perjuicios en 100 000 hectáreas de cultivo, además de bocatomas, canales, caminos y puentes así como viviendas) que pusieron en evidencia la alta vulnerabilidad que se tiene a los efectos del cambio climático.

¹⁹ Fuente: <http://www.minagri.gob.pe/portal/68-marco-legal/seguridad-alimentaria/403-estrategia-nacional-de-seguridad-alimentaria>.

²⁰ La anemia es un trastorno nutricional ampliamente distribuido a nivel nacional que afecta a la población de diferentes estratos socioeconómicos, principalmente a los menores de 2 años y a mujeres en edad fértil.

²¹ Véase <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2016/anemia/documentos/1%20Plan%20Anemia.pdf>

²² En la misma línea, los niños indígenas muestran menor acceso a la educación y a oportunidades de aprendizaje. Los déficits de vivienda y acceso a servicios básicos son más altos para los hogares indígenas, tanto en zonas urbanas como rurales. Finalmente, el acceso a servicios financieros es también mucho más limitado para los clientes indígenas versus los no indígenas, reflejando un acceso asimétrico a información financiera de los sectores indígenas en el país. Véase Banco Mundial (2017).

años y 35,8 % de los de 25 a 29 años²³. Como se explica más adelante en este capítulo, la falta de oportunidades favorece el proceso de expulsión de población joven del medio rural, que se va envejeciendo progresivamente. Para el año 2016, según la ENAHO, las familias rurales en las que el jefe del hogar tenía más de 65 años registraban una incidencia de pobreza del 30% en la sierra peruana, muchas veces, sin una pensión o activos suficientes para encarar la vejez en forma digna. Tanto los jóvenes rurales como los adultos mayores enfrentan tasas de pobreza altas y carecen de un sistema de previsión social de cobertura universal que los proteja.

Instituciones y políticas

32. Durante los últimos 16 años, el Perú ha mantenido un proceso político democrático ininterrumpido, con cuatro gobiernos que han respetado el orden constitucional. El último proceso electoral se realizó en el año 2016, con la elección del presidente Pedro Pablo Kuczynski para el periodo 2016-2021. Esta continuidad democrática es relativamente nueva en el país, que ha tenido diversos episodios de interrupción constitucional en su historia contemporánea.
33. El Perú es un país unitario, con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El Presupuesto de la República se asigna anualmente mediante la Ley del Congreso, correspondiendo al gobierno central un 70 % y a los gobiernos regionales y locales el 30 % restante. La inversión pública es asignada a través de un sistema de formulación de proyectos conocido como Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), creado en 2001 y actualmente llamado Invierte Perú²⁴. Este sistema requiere que cada sector elabore, en cada nivel de gobierno, proyectos públicos (PIP) de acuerdo a criterios homogéneos de rentabilidad social y económica.
34. El Perú inició un proceso de descentralización en 2002 con la elección de gobiernos regionales, con base en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), y la creación de 25 gobiernos regionales (24 regiones más el de la provincia Constitucional del Callao). Ese proceso aún enfrenta desafíos en términos de gestión y coordinación intergubernamental. En marzo de 2017, el Gobierno creó una nueva estructura dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para el diálogo y la coordinación con los gobiernos subnacionales. Los efectos de la descentralización en el sector público agrario se tratan más adelante en este capítulo.
35. En conjunto, el proceso político e institucional reciente refleja una incipiente consolidación democrática. En la última década, se han iniciado procesos de reforma del Estado y modernización del aparato público con la creación del servicio civil (y una autoridad especializada llamada SERVIR²⁵). No obstante, el Estado peruano sigue enfrentando limitaciones para profesionalizar el sector público y llegar con servicios básicos de calidad a muchas zonas del extenso territorio nacional, especialmente a zonas rurales.

Agricultura y desarrollo rural

36. Aunque haya venido perdiendo peso en el producto interno bruto (PIB) nacional, la agricultura peruana conserva su importancia socioeconómica. En 1950, el sector representaba más del 11 % del PIB, mientras que en 2007 era el 5,3 %²⁶. No obstante, para ese mismo año, la agricultura empleó al 30 % de la población ocupada, es decir, alrededor de 4,5 millones de personas²⁷. Estas cifras

²³ Con base en el cuadro 4.1, INEI (2017).

²⁴ <https://www.mef.gob.pe/es/acerca-del-invierte-pe>

²⁵ <http://www.servir.gob.pe/>

²⁶ 2007 es el último año en que se generó la matriz insumo-producto y es el año base para las cuentas nacionales del país y, por ende, es cuando se midió el peso de cada sector en la economía.

²⁷ Del total de personas trabajando en el sector, 1,7 millones son considerados como independientes, casi 1 millón como asalariados, 275.000 como patronos y 1,5 millones, como trabajadores familiares no remunerados.

reflejan la aún enorme importancia socioeconómica de la agricultura en el país, pero también un serio problema de limitada productividad y bajos ingresos.

37. La producción agropecuaria ha crecido con altibajos en el periodo 2001-2016, con una tasa promedio anual de 3,4 %, inferior al conjunto de la economía (5,3 %) (cuadro 7).

Cuadro 7

Tasas de crecimiento promedio

	2001/04	2005/08	2009/12	2013/16	Promedio
Agricultura	1,4 %	5,9 %	3,9 %	2,2 %	3,4 %
PIB total	3,8 %	7,9 %	5,5 %	3,9 %	5,3 %

Fuente: Banco Central de Reserva (BCRP), 2017.

38. El relativo estancamiento de la agricultura peruana se asocia a un conjunto de problemas estructurales. Los diversos diagnósticos del sector agrario identifican la baja aplicación de tecnologías (con excepción del sector agroexportador costeño); la degradación de los suelos y el limitado e ineficiente uso del riego; la desigual distribución de la tierra, con reducida seguridad de tenencia y alta informalidad; el limitado acceso y vinculación a los mercados y la ausencia de herramientas financieras adecuadas al ámbito agrario y rural.
39. Varios procesos influyeron en el desarrollo del sector. En primer lugar, el proceso de minifundización que llevó a cambios en la distribución de la tierra. En el periodo intercensal (1994-2012), se ha observado un fuerte incremento de las unidades con menos de 2 hectáreas, que representan el 57 % del total de unidades. En paralelo, entre 1994 y 2012, también se ha generado un importante proceso de concentración de tierras en el 1 % superior de la distribución, denotando una mayor desigualdad en el acceso a la tierra equivalente entre ambos periodos censales.
40. El proceso de fraccionamiento de las parcelas va de la mano con la expulsión de los agricultores jóvenes de la actividad. En la comparación intercensal, se observa un envejecimiento de los agricultores peruanos, donde los grupos de entre 45 a 54 años y más de 65 años han pasado a ser mayoritarios (21 % del total), a diferencia de 1994, cuando el grupo entre 35 y 44 años era el mayoritario.
41. Además, se asiste a un proceso de feminización de la agricultura. Las Unidades Agropecuarias (UA) conducidas por mujeres pasaron de ser el 20 % en 1994 al 30,8 % en 2012²⁸. Las mujeres están a cargo de los predios agrarios de menor tamaño (menores a tres hectáreas)²⁹, perciben la mitad de los ingresos que los hombres en igual posición y disponen de menos tiempo que estos debido a la carga doméstica y de cuidados que recae en ellas. Estas brechas tienen un costo concreto en términos de la productividad del sector y su reducción es estratégica.
42. Organización institucional del sector agrícola. En la última década el sector público agrario ha tenido que enfrentar varios cambios, tanto a nivel institucional como organizacional. El Ministerio de Agricultura ha tenido cambios organizativos en 2001, 2008 y 2014. En el periodo de 2007 a 2011, el Ministerio estuvo más orientado a los temas de competitividad sectorial en un contexto de mayor apertura comercial y énfasis en promover la inversión privada en sectores con ventajas comparativas, como la agroexportación en algunos valles costeños. En este periodo (2008), se creó AGRORURAL dentro del Ministerio, aglutinando varios programas y proyectos sectoriales, con un mandato de atención al pequeño

²⁸ De acuerdo al CENAGRO de 1994 y el CENAGRO de 2012, las UA conducidas por mujeres pasaron de ser 351 000 en 1994 a 691 000 en el año 2012. En el año 1994, las UA eran 1 745 773, mientras que en el 2012 alcanzaban 2 213 506.

²⁹ Velazco, Jackeline y Fuertes, Patricia (2017, abril): "Las brechas de género en la agricultura familiar del Perú. Desafíos de política pública", ponencia para LASA.

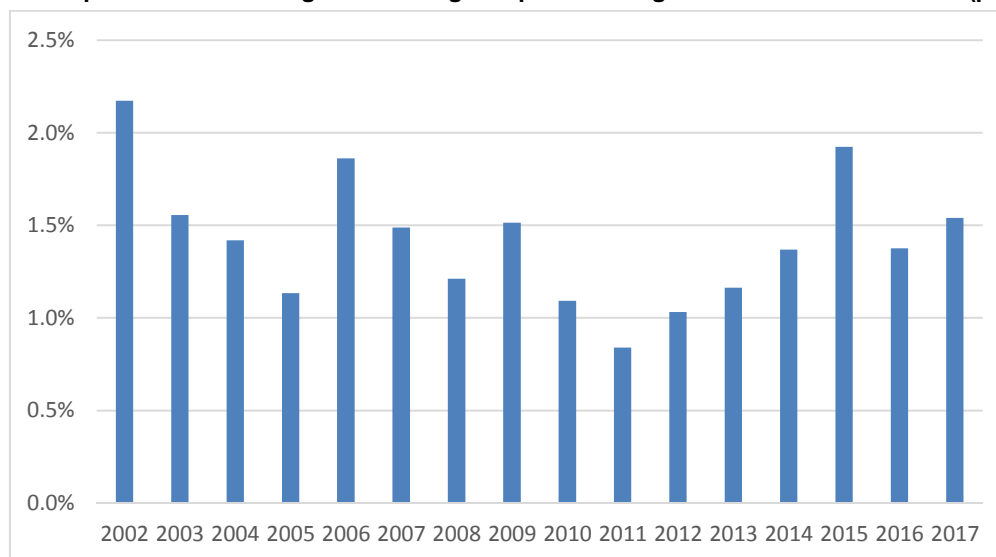
productor de las zonas andinas. Como parte de la reforma, también se transfirió en 2008 el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT)³⁰ al sector de vivienda y construcción (COFOPRI). Cabe señalar que esta transferencia debilitó seriamente el proceso de titulación rural por parte del Estado, el cual no ha podido retomarse en forma masiva desde entonces. Esto afectó de manera especial a la sierra peruana, que no había tenido aún un proceso integral de titulación rural. Para el periodo 2011-2016, se generó una nueva reforma institucional en la que se elevó la importancia del riego, a tal punto que se aprobó una nueva denominación del Ministerio como Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)³¹. La gestión actual del MINAGRI no ha considerado una nueva reforma institucional, pero sí ha introducido nuevos programas, como Sierra Azul (siembra y cosecha de agua) y SERVIAGRO (plataforma de capacitación), y creado la dirección de ganadería, antes inexistente.

43. El proceso de descentralización tuvo impactos en la gestión del sector público agrario. De acuerdo a la LOGR, el gobierno nacional tiene la competencia exclusiva de definir la política agraria nacional. Las normas definieron funciones específicas en materia agraria para los gobiernos regionales y, durante la última década, se han ido generando procesos de acreditación y transferencia de funciones del nivel central a las regiones.
44. Después de 16 años y cuatro elecciones regionales, la evaluación del proceso de descentralización en materia agraria no ha sido del todo positiva. Persisten serias dificultades de articulación, superposición y duplicación en las definiciones de política y asignación de recursos entre el nivel central y los niveles subnacionales. De otro lado, no deben perderse de vista algunos logros del proceso de descentralización, que convirtió en actores clave en la inversión pública a los gobiernos locales y regionales.
45. En el gráfico 2 se ilustra la participación del sector agrícola en el gasto público total en el periodo 2002-2017. Se observa una disminución en la participación en el periodo 2002-2011 y luego una recuperación hasta 2015, para luego volver a caer en los últimos dos años. Esta evolución refleja la distinta prioridad otorgada al sector, tanto por los distintos gobiernos como al interior de cada periodo gubernamental. En el Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), por ejemplo, se le dio un impulso importante al riego en la sierra con el programa Mi Riego, que en gran parte explica el incremento del gasto sectorial en dicha etapa. El reciente ajuste fiscal, en los años 2016 y 2017, ha llevado a reducir el gasto sectorial en términos relativos, tendencia que se mantiene para el año 2018 en el presupuesto enviado al Congreso de la República.

³⁰ El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) fue un programa creado en la década de los noventa para la titulación masiva de predios rurales. El programa funcionó con financiamiento del BID (Proyecto de Titulación y Registro de Tierras-PTRT 1 y 2) y logró avanzar sustancialmente en la titulación rural de la costa y una parte de la sierra en sus dos etapas (hasta 2006). El proceso posterior de traslado de competencias al sector de vivienda y a los gobiernos regionales generó un estancamiento en el tema que recién sería superado con un nuevo proyecto del Ministerio de Agricultura y Riego con el BID (PTRT 3), cuyo inicio está previsto en 2018. Este se concentrará en la titulación rural en la sierra y la selva, con énfasis en las comunidades campesinas y nativas.

³¹ Las prioridades de política agraria en la última década se reflejan en la estructura del presupuesto sectorial. Por ejemplo, el presupuesto asignado al riego representó el 45 % del presupuesto sectorial del periodo 2014-2016, básicamente por la asignación al programa Mi Riego, orientado a infraestructura de riego en la sierra peruana. De otro lado, se ha observado una caída relativa en el presupuesto asignado a desarrollo de capacidades, investigación y recursos naturales.

Gráfico 2
Participación del sector agrícola en el gasto público del gobierno central 2002-2017 (porcentaje)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-MEF).

Políticas de desarrollo rural y agrario

46. El país cuenta con un conjunto de estrategias generales relevantes para las políticas de desarrollo agrario y rural. El documento que otorga un marco para las políticas de Estado de más largo plazo es el Acuerdo Nacional³², dentro del cual el sector agrario juega un rol importante en varias de las políticas de Estado definidas.
47. La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER) de 2004 fue planteada para un periodo de 15 años. La ENDER fue concebida como una respuesta a la necesidad del Estado de impulsar el desarrollo en los territorios rurales y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en dichos territorios afectadas por altos niveles de pobreza. Pese a la importancia de esta estrategia, existe consenso entre los analistas en que esta no ha sido realmente implementada, ya que no se llegó a definir una entidad gubernamental encargada de las políticas de desarrollo rural³³.
48. En el periodo bajo evaluación también se desarrollaron algunas estrategias de lucha contra la pobreza que son relevantes para las intervenciones promovidas por el FIDA. El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (D.S. 064-2004-PCM) marcó un hito en la materia y generó algunos procesos y programas importantes en el ámbito rural en los años siguientes. Un programa asociado a la pobreza y el desempleo en zonas rurales fue Construyendo Perú, del Ministerio de Trabajo, que financió proyectos de empleo temporal en zonas rurales desde 2007 en el marco de la estrategia. Igualmente importante fue la creación del programa JUNTOS, de transferencias directas condicionadas, y orientado a poblaciones rurales en condiciones de pobreza. Este programa se inició en 2005, y en 2017 atendía a más de 670 000³⁴ familias rurales en todo el territorio nacional. A este programa, se ha añadido, desde 2013, el proyecto Haku Wiñay, que otorga asistencia técnica y

³² El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo en un acto solemne en el Palacio de Gobierno, el 22 de julio de 2002.

³³ La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) presentó en 2011 el Plan para la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural 2012-2016. Aunque el documento contiene principios orientadores, enfoques, mecanismos de coordinación, articulación y concertación e instrumentos operativos, estos no se han podido implementar en forma consistente en el periodo de vigencia del plan.

³⁴ Véase <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios> para cifra de usuarios actualizada al 2017.

financiamiento de activos productivos de beneficiarios de Juntos, y está basado en la metodología de los proyectos del FIDA. Ambos programas son manejados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

49. A fines del año 2014, el Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) aprobó los Lineamientos de Política Agraria³⁵, cuyo horizonte de vigencia es de cinco años³⁶. Igualmente importantes fueron la aprobación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) 2015-2021³⁷ y la Estrategia Nacional de Promoción de Talentos Rurales³⁸. Y, si bien la ENAF aún no cuenta con un presupuesto establecido, es uno de los pocos instrumentos de política sectorial vigentes enfocados a los productores de pequeña escala en el Perú.
50. Cabe señalar que, en ambas políticas del sector agrario, se aprecian algunos conceptos y enfoques presentes en las intervenciones del FIDA en las últimas dos décadas (enfoque por demanda, capacitación campesino a campesino, importancia del empoderamiento local). Estos avances en materia de instrumentos de política para la agricultura familiar han sido reconocidos, y se ha planteado su continuidad en el actual periodo de gobierno, 2016-2021.

Recursos naturales y medio ambiente

51. Cambio climático y medio ambiente. Perú es un país altamente vulnerable al cambio climático y sus secuelas. El 70 % de la población (más de 20 millones de personas) se encuentra en zonas con escasez de agua. El efecto del calentamiento atmosférico sobre los glaciares andinos ha generado la pérdida de más del 40 % de su superficie, reduciendo las fuentes de agua para el futuro³⁹. Más del 80 % de la producción de los principales cultivos son vulnerables a la mayor frecuencia de sequías y a otros fenómenos climatológicos como las heladas⁴⁰.
52. El Perú presenta hasta siete de las nueve características reconocidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para calificar a un país como particularmente vulnerable, características que se ven exacerbadas por los procesos de origen antropogénico que causan degradación de los ecosistemas y contaminación ambiental. El país debe enfrentar además diversas amenazas de origen hidrometeorológico, como lo indican las emergencias a nivel nacional, que en un 72 % tienen relación con fenómenos de esta naturaleza (sequías y lluvias excepcionales, inundaciones y heladas, entre otros)⁴¹.

³⁵ Estos lineamientos fueron oficializados mediante la Resolución Ministerial N° 0709-2014-MINAGRI.

<http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/p-agraria/lineamientos.pdf>

³⁶ El documento plantea como objetivo general "(...) Lograr el incremento sostenido de los ingresos y los medios de vida de los productores agropecuarios, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural" (pg. 11). Algunos de los objetivos específicos planteados en el documento son: i) lograr la gestión eficiente y sostenible de los recursos de agua, suelo y bosques; ii) garantizar la seguridad y la estabilidad jurídica en el acceso a los recursos agrarios por parte de las comunidades y los agricultores; iii) incrementar la infraestructura y la tecnificación del riego; iv) expandir mercados complementarios de crédito, seguros y servicios agropecuarios; v) fortalecer y extender la capacidad de investigación e innovación agraria; vi) mejorar las capacidades productivas y empresariales de los agricultores y las agricultoras; y vii) lograr la plena articulación a mercados y cadenas de valor de los agricultores nacionales.

³⁷ Esta estrategia fue aprobada oficialmente en junio de 2015 mediante el D.S. N° 009-2015-MINAGRI.

http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2015/anexo_ds09-2015-minagri.pdf

³⁸ Aprobada mediante R.M. 0604-2015-MINAGRI en diciembre de 2015.

<http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2015/diciembre/rm604-2015-minagri.pdf>

³⁹ Autoridad Nacional del Agua (ANA) (2014): "Inventario Nacional de Glaciares y Lagunas Glaciares", ANA.

⁴⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009): *Informe de Síntesis sobre Asuntos Clave Relacionados al Sector de la Agricultura*, PNUD.

⁴¹ En marzo y abril de 2017, el país sufrió los impactos del llamado "Niño Costero", un evento inusual de lluvias muy intensas en zonas específicas, que causó severos daños por inundaciones y deslizamientos en diversas zonas urbanas y rurales del país, especialmente en la costa norte y algunas partes de la sierra. La magnitud de los daños (se estima en más de 1 millón el número de personas afectadas) ha llevado al Gobierno a lanzar un ambicioso Plan de Reconstrucción con Cambio, que fue recientemente aprobado por el Congreso de la República.

53. Otra tendencia preocupante en el territorio nacional es la creciente deforestación por la expansión de la agricultura, la cual, por sí sola, contribuye al 15 % de las emisiones de gases de efecto invernadero⁴². Según estimaciones del Ministerio del Ambiente, se tuvo una pérdida de 1,2 millones de hectáreas deforestadas en la Amazonía peruana entre 2000 y 2011.
54. La adaptación al cambio climático se viene incorporando gradualmente en las políticas de Estado, determinando que los sectores y diferentes niveles de gobierno asuman la obligación de formular e implementar políticas, estrategias y planes de acción dirigidos a la gestión efectiva ante el cambio climático.
55. Entre los documentos específicos sobre gestión frente al cambio climático está la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), aprobada en 2003 y actualizada en 2015, en la que se plantean dos objetivos estratégicos:
- La población, los agentes económicos y el Estado incrementan conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y las oportunidades del cambio climático.
 - La población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
56. En diciembre de 2016, se sentaron las bases para el desarrollo del Plan Nacional de Adaptación (PNA) al cambio climático en un evento organizado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Red Global de Planes Nacionales de Adaptación. Se definieron en este espacio los próximos pasos para la implementación del PNA y las prioridades en los cinco sectores involucrados⁴³.
57. El PNA tiene tres objetivos: reducir la vulnerabilidad del Perú a los impactos negativos del cambio climático capitalizando los impactos positivos; incrementar las capacidades adaptativas y la resiliencia de grupos sociales, actividades y ecosistemas priorizados; y facilitar la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación sectorial y territorial.
58. Sin embargo, el esfuerzo es aún limitado, ya que sólo el 19 % del financiamiento climático otorgado al Perú se dedica a la adaptación. El país está actualmente comprometido con impulsar el Plan Nacional de Adaptación para atraer mejores y más oportunidades de desarrollo⁴⁴.

Asistencia de los donantes

59. Ayuda oficial al desarrollo. Entre 2002 y 2015, el país recibió USD 5 200 millones de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Los mayores donantes en términos absolutos fueron Estados Unidos, Japón, Alemania y España, seguido de la Unión Europea. Se observa una moderada reducción en los montos anuales desde 2008, cuando el Perú pasó a la categoría de país de renta media alta (PRMA).
60. Esta categorización, sumada a la crisis financiera global, es uno de los factores que ha contribuido a que gradualmente disminuyan los flujos de recursos oficiales de cooperación para el desarrollo. El cuadro 8 muestra la AOD recibida por el Perú

⁴² El sector agrícola es la tercera fuente de categoría con emisiones más altas reportadas en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI 2012). En 2012, las emisiones de GEI del sector agrícola fueron 26 044 Gg CO₂e. En este sector destacan las emisiones generadas por el cambio de uso en suelos agrícolas, con 12 196 Gg CO₂e, representando el 47 % del total de emisiones de este sector.

⁴³ En el tema del agua, se planteó la necesidad de sensibilizar sobre la vulnerabilidad hídrica a la sociedad civil. En el tema de agricultura, se priorizará la planificación climáticamente inteligente del uso de la tierra. En cuanto a la pesca y la acuicultura, se tiene previsto aumentar la resiliencia de los ecosistemas acuáticos asociados a dichas actividades. En el área de bosques, se busca poner en valor su riqueza mediante pagos por servicios ambientales y la conservación comunitaria. Finalmente, en salud, es prioritaria la infraestructura en salud resiliente al cambio climático. Las metas de adaptación establecidas en la contribución prevista determinada a nivel nacional (iNDC) correspondientes a estos sectores prioritarios están actualmente en revisión, y se espera concluir con este proceso en los próximos cinco meses.

⁴⁴ Véase <http://www.euroclima.org/es/servicios-de-informacion/noticias/item/2105-peru-sienta-las-bases-para-su-plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico>

entre 2002 y 2014. Entre 2010 y 2014, la ayuda estuvo enfocada en los siguientes ámbitos: infraestructura social y servicios (51 %); multisectorial (17 %); sectores productivos (15 %); e infraestructuras económicas y servicios (10 %).

Cuadro 8

Monto neto de la AOD hacia Perú entre 2002 y 2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AOD total neta (millones de USD)	488	517	463	450	463	307	463	441	300	599	385	360	325

Fuente: indicadores Banco Mundial⁴⁵.

61. En términos de las operaciones de crédito externo en el sector agrario, en el cuadro 9, se muestra el presupuesto sectorial ejecutado con fuente de financiamiento proveniente de operaciones oficiales de crédito externo para el periodo 2002-2016.

Cuadro 9

Gasto presupuestal con financiamiento de operaciones de crédito externo en el sector agrario por función principal (millones USD)

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2013-2016	Total	% Total
Promoción y mercados	105,1	88,1	93,5	50,2	336,9	69 %
Ciencia y tecnología	0,0	6,7	2,7	6,4	15,8	3,2 %
Riego e irrigación	0,0	12,5	24,4	40,3	77,3	16 %
RRNN y medio ambiente	12,8	18,2	11,5	15,8	58,4	12 %
Total crédito externo	118,0	125,6	132,2	113,7	489,5	100 %
Sector agricultura	733,0	1 243,6	1 523,0	2 488,2	5 987,9	
% Crédito externo	16 %	10 %	9 %	5 %	8 %	

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF, MEF (noviembre de 2017).

62. En el periodo 2002-2016, el presupuesto ejecutado en el sector agrario con financiamiento externo fue de USD 490 millones, correspondiente al 8 % del presupuesto sectorial. La tendencia en el periodo fue a una caída en la proporción del gasto con financiamiento externo, pasando de 16 % en 2002-2005 a sólo 5 % en 2013-2016, reflejando tanto el incremento del presupuesto sectorial como un menor uso relativo de la fuente externa (fenómeno general en el sector público). En términos de las principales funciones agrarias financiadas con crédito externo, se destacan las de promoción y mercado (69 %), dentro de las cuales se ubican los proyectos del FIDA (MARENASS, CPC, Sierra Sur, Sierra Norte y SSA), y los del BM y el Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC) (Alivio a la Pobreza, ejecutados por AGRORURAL). Igualmente, en este rubro están proyectos de titulación (PTRT I y II) y de sanidad (PRODESA) financiados por el BID, así como los de innovación agraria del Banco Mundial (INCAGRO).
63. En el periodo más reciente (2013-2016), se observa un aumento significativo del gasto en riego con financiamiento exterior –básicamente con el apoyo del BM y del JBIC– para la sierra peruana, en el contexto del programa Mi Riego (USD 40 millones de crédito externo en dicho periodo).
64. Recientemente, se ha activado un proyecto grande de innovación agraria con financiamiento del BID y del BM (por un total de USD 200 millones, para 2015-2019, iniciado a fines de 2015), y se han emprendido proyectos sobre titulación e información agraria por parte del BID (ambos iniciados en 2017). En el caso del FIDA, aún está vigente el PSSA y se iniciará el proyecto del VRAEM en 2018. En conjunto, las agencias de crédito externo con mayor participación

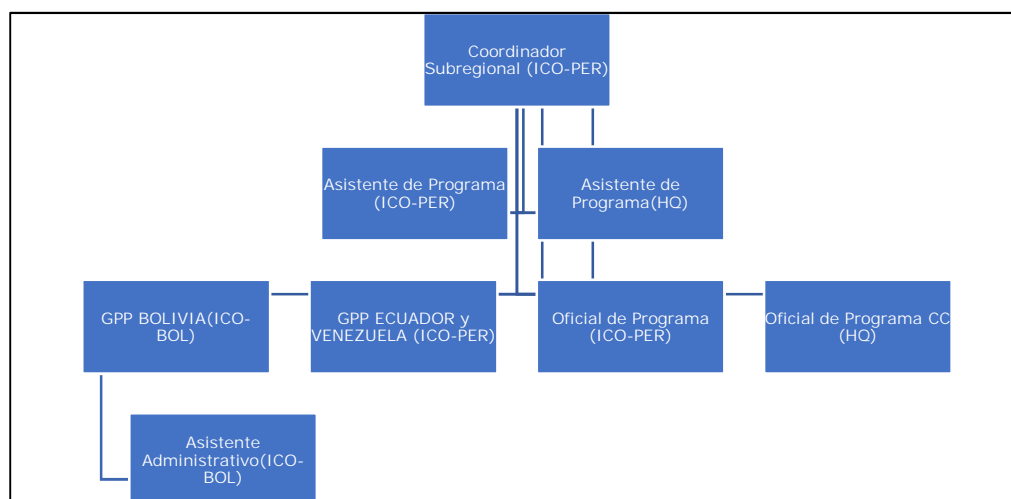
⁴⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD>

sectorial siguen siendo el BID, el Banco Mundial y, en menor medida, el FIDA y el JBIC.

B. Presencia en el país, estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP

- 65. Presencia del FIDA en el Perú. El Gerente del Programa en el País (GPP) fue el primero en la historia del FIDA en ser su representante en un país (en 1995). A mediados de 2015, la Oficina del FIDA en el Perú se convirtió en Oficina Subregional y el GPP en este país ocupó también la función de Coordinador de la Región Andina y Gerente del Programa-País en Colombia.
- 66. La Oficina del FIDA está ahora alojada en el edificio del UNFPA (previamente estaba en el edificio del PNUD). La composición de la Oficina de Enlace es la siguiente: i) un coordinador subregional, ii) un GPP para Ecuador y Venezuela, iii) un asistente de programa, iv) un asistente administrativo, y v) un oficial de enlace. La figura 1 presenta la estructura organizativa de la Oficina Subregional Andina del FIDA en la actualidad.

**Figura1
Organigrama de la Oficina Subregional Andina del FIDA**



- 67. Estrategia del FIDA en el Perú. Se pueden distinguir cuatro etapas principales en la ejecución de los proyectos del FIDA en el Perú.
 - Fase 1 (1980-1990). Los primeros proyectos implementados por el FIDA en el país fueron el Proyecto de Crédito para Pequeños Productores de la Sierra, el Proyecto de Desarrollo Rural del Alto Mayo y el Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de Cusco y Arequipa. Estos se caracterizaron por un enfoque de desarrollo rural integrado, con énfasis en el crédito y la ejecución por mediación de agencias e instituciones públicas como el Banco Agrario del Perú.
 - Fase 2 (1990-2002). En este segundo periodo, el FIDA elaboró un nuevo proyecto para la zona meridional del país (Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS)). Este se basó en la idea de que los habitantes de las comunidades rurales en situación de pobreza se organizaran para presentar proyectos de inversión para sus propias comunidades. El proyecto financió el pago de asistencia técnica basada en la demanda. La zona de intervención del FIDA fue ampliada a un ámbito más grande en el sur del Perú a través de los proyectos MARENASS (1997) y Corredor Puno-Cusco (2000).

- Fase 3 (2002-2009). Esta etapa se inició con la preparación (en 2001) del primer Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) elaborado por el FIDA para el Perú. Se introdujeron algunos ajustes para fortalecer la gestión y la participación local, potenciar la asistencia técnica prestada a las comunidades locales y promover iniciativas de comercialización y planes de negocios. En esta etapa se culminaron los proyectos MARENASS y CPC, y se inició el proyecto Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur (PDSS).
 - Fase 4 (2009-2016). Esta última fase se caracterizó por la aprobación del segundo COSOP, que reafirmó el compromiso del FIDA para revertir las condiciones de pobreza en la sierra rural, consolidar los buenos resultados obtenidos y llevar a mayor escala las innovaciones introducidas en proyectos anteriores. Una novedad de esta fase fue la intención de ejecutar un programa integral de desarrollo en lugar de proyectos independientes. Se ejecutó una segunda etapa del proyecto Sierra Sur y se amplió la zona de intervención del FIDA a la sierra norte, en la cual se han desarrollado los proyectos Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte (PDSS) y el Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta (PSSA). Actualmente está aprobado (y por iniciarse) el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos para el Desarrollo Territorial Sostenible en el Área de Influencia de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) en la zona central del país.
68. Evolución de la estrategia del FIDA en el Perú. La estrategia delineada en el primer COSOP (elaborado para el periodo 2002-2007) se centraba en los objetivos estratégicos de aumentar los activos de los pequeños agricultores y mejorar el acceso a los servicios (asistencia técnica, servicios financieros y mercados de tierras y mano de obra); aumentar el acceso a la información y multiplicar las nuevas posibilidades empresariales; y fomentar el desarrollo y las identidades locales en comunidades de la sierra.
69. El segundo COSOP, aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en septiembre de 2009 para el periodo 2010-2016⁴⁶, tuvo los siguientes objetivos estratégicos:
- Objetivo estratégico 1: Mejorar la gestión de los conocimientos y las capacidades técnicas de las comunidades rurales con el fin de promover el aprovechamiento y el control sostenibles de los recursos naturales y los activos materiales.
 - Objetivo estratégico 2: Ampliar el acceso a servicios públicos y privados de calidad, financieros y de otro tipo, mejorar la competitividad y reforzar los vínculos con los mercados.
 - Objetivo estratégico 3: Potenciar la participación de las comunidades en los procesos descentralizados de las administraciones regionales y locales relacionados con la formulación de políticas y la adopción de decisiones.
70. Además, se incluyó un objetivo a nivel institucional y normativo cuya finalidad fue fortalecer a las instituciones locales y regionales, promoviendo un enfoque de desarrollo territorial. Este COSOP incluyó también una estrategia de ampliar la escala de las innovaciones introducidas por el FIDA en todas las tierras altas. El cuadro 10 proporciona una descripción de los elementos principales del COSOP de 2002 y 2009.

⁴⁶ La vigencia del COSOP ha sido después extendida hasta 2017 y el próximo será sometido a la aprobación de la Junta Ejecutiva en 2018.

Cuadro 10
Elementos principales de los COSOP

Elementos clave de la estrategia	COSOP 2002 (2002-2006)	COSOP 2009 (2009-2015)
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar los activos de los pequeños campesinos. • Respalda el desarrollo de los mercados. • Contribuir al desarrollo de las vinculaciones entre las zonas rurales y las urbanas. • Fomentar el desarrollo local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la gestión de los conocimientos y las capacidades técnicas de las comunidades rurales para promover el aprovechamiento y el control sostenible de los recursos naturales y los activos materiales. • Ampliar el acceso a servicios públicos y privados de calidad, financieros y de otro tipo, mejorar la competitividad y reforzar los vínculos con los mercados. • Potenciar la participación de las comunidades en los procesos descentralizados de las administraciones regionales y locales relacionados con la formulación de políticas y la adopción de decisiones.
SUBSECTORES PRIORITARIOS (categorías de intervención)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de mercados locales de servicios y de bienes. • Vinculación urbano-rural. • Fomento de actividades no agropecuarias. • Descentralización de las decisiones y la participación directa de los beneficiarios. • Desarrollo del capital humano. • Gestión de recursos naturales productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación o mejora de los activos naturales. • Apoyo para el acceso y la difusión de conocimientos sobre prácticas agrícolas, ganaderas y artesanas. • Acceso a los servicios de ahorro y microseguro. • Fortalecimiento de las capacidades de toma de decisión de los beneficiarios. • Vinculación urbano-rural.
ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización geográfica (región más pobre). • Pequeños campesinos, campesinos sin tierra y empresarios rurales. • Grupos de mujeres de zonas rurales y campesinas indígenas, en particular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización geográfica (región más pobre). • Autofocalización (a través de las organizaciones democráticas de campesinos). • Focalización directa (mujeres y jóvenes campesinos priorizados).
PRINCIPALES INSTITUCIONES ASOCIADAS	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Economía y Finanzas. • Ministerio de Agricultura. • FONCODES. • Banco Mundial. • BIRF. • BID. • UE. • USAID. 	<ul style="list-style-type: none"> • PCM. • Ministerio de Economía y Finanzas. • Ministerio de Agricultura. • BIRF. • BID. • UE. • Gobierno de España. • Administraciones locales y regionales.
GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión por parte de la CAF. • Gerente localizado en Lima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión directa por parte del FIDA. • Gerente localizado en Lima.

Fuente: COSOP 2002 y 2009.

71. En diciembre de 2010, se consideró necesario llevar a cabo una revisión del COSOP de 2009⁴⁷. El proceso de revisión consistió en un análisis del contexto político, económico y de lucha contra la pobreza, y una evaluación del desempeño de las operaciones del FIDA, de la validez de sus enfoques y de las condiciones para una propuesta de ampliación de escala o escalonamiento a nivel de la sierra y la selva alta.
72. Marco de financiación-Sistema de Asignación de Recursos Basado en Resultados (PBAS, por sus siglas en inglés)⁴⁸. El período cubierto por la presente

⁴⁷ Fuente: República de Perú-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Implementación del Programa de Oportunidades Estratégicas Nacionales, Revisión Anual.

⁴⁸ El acrónimo responde al término *Performance-Based Allocation System*.

evaluación abarca cuatro ciclos completos del PBAS. El promedio de asignación de recursos ha sido de USD 25,4 millones por ciclo, como se puede ver en el cuadro 11.

Cuadro 11
Asignación del PBAS Perú (USD millones)

Ciclo del PBAS	2005-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015
Recursos asignados	23,0	23,0	30,2	25,5

Fuente: GRIPS.

Operaciones apoyadas por el FIDA

73. Cartera crediticia. Desde el año 1980, el FIDA ha concedido al Perú diez préstamos⁴⁹ por un monto total de aproximadamente USD 144 millones⁵⁰. La cartera del FIDA en el Perú ha incluido tanto préstamos como donaciones de varios tipos (a nivel mundial, regional y por país) para capacitación en desarrollo rural, así como actividades no crediticias (gestión del conocimiento, actuación normativa a nivel del país y creación de asociaciones).
74. El monto total de la cartera en el periodo cubierto por la EEPP ha sido de USD 217 millones (cuadro 12). El FIDA ha contribuido con USD 118,6 millones, mientras que el Gobierno ha aportado USD 66,4 millones y los beneficiarios, USD 27,1 millones. Los desembolsos anuales promedio del FIDA fueron de USD 5,4 millones.

Cuadro 12
Proyectos cubiertos por la evaluación del programa de país

Proyecto	Aprobación	Efectividad	Terminación	Costo total (millones de USD)
Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	09/1995	04/1997	06/2005	15,1
Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR)	12/1997	10/2000	12/2008	30,9
Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur (SIERRA SUR-PDSS)	11/2002	04/2005	06/2014	34,4
Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte" (SIERRA NORTE-PSN)	12/2007	09/2009	03/2015	25,6
Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta (PSSA)	09/2012	02/2013	03/2018	36,4
Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos para el Desarrollo Territorial Sostenible en el Área de Influencia de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (PDTs)	04/2016	10/2016	10/2021	74,5

Fuente: GRIPS.

75. El cuadro 13 contiene la descripción de los proyectos que son materia de la presente evaluación (el anexo VII presenta datos adicionales).

⁴⁹ Este total incluye el nuevo préstamo (VRAEM) aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en abril de 2016 y efectivo desde octubre de 2016.

⁵⁰ Esta cifra sólo refleja los préstamos otorgados; las donaciones no se incluyeron.

Cuadro 13

Descripción de proyectos del FIDA evaluados por la EEPP

MARENASS. Profundizó las experiencias del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS) y se concentró en: i) la gestión de los recursos naturales; ii) el fortalecimiento de la estructura social y empoderamiento de la comunidad y las familias; iii) la transferencia de decisiones, responsabilidades y recursos a las comunidades para su propia administración directa; iv) los servicios de AT por empresas privadas, la capacitación campesino a campesino y los fondos concursables Pacha Mama Raymi, y v) la tecnología de bajos insumos externos, combinando las tradicionales y modernas⁵¹.

Corredor Puno-Cusco. Incorporó el concepto de corredor como “espacio físico continuo y de creciente integración económica rural-urbana”, localizado en el trayecto de la principal red vial Puno-Cusco y sus ramales⁵². Sus objetivos se centraron en contribuir al fortalecimiento de: i) los mercados de bienes y servicios no financieros bajo el ejercicio de la ciudadanía y el protagonismo de los actores locales, y ii) el mercado de los servicios financieros rurales, concretamente la vinculación a estos a través de mujeres ahorristas.

PDSS (y préstamo suplementario). Recogió las experiencias anteriores y se propuso generar un aumento sostenido de los ingresos y los activos humanos, naturales, físicos, financieros, culturales y sociales de familias pobres rurales de la sierra sur a través de tres componentes: “manejo de los recursos naturales”; “fortalecimiento de los mercados locales y diversificación de los ingresos”; y “gestión de los conocimientos y activos culturales”.

PSN. Buscó “mejorar las capacidades de los productores rurales para valorar sus activos y aprovechar las oportunidades de generación de ingresos”. Su objetivo, al igual que el PDSS I y II, fue incrementar el valor de los activos mencionados de los pobladores rurales, los pequeños productores y los microempresarios a través del fortalecimiento de las capacidades locales para gestionar sus recursos naturales; impulsar actividades productivas, los negocios y el posicionamiento en los mercados, principalmente por medio de servicios de AT; promover la inclusión financiera de las mujeres con la movilización de ahorros y microseguros; impulsar el desarrollo del capital sociocultural de la población, especialmente de las mujeres, su participación en el desarrollo territorial y el desarrollo e intercambio de conocimientos. Acompañó y coordinó procesos con los diversos actores locales para el desarrollo territorial.

PSSA busca “[c]apitalizar de forma sostenible los activos de las familias productoras rurales pobres organizadas de la sierra y selva alta” a través de tres componentes: i) “valorización de los activos de los pequeños productores rurales”; ii) “acceso a servicios financieros y no financieros”, y iii) “capacidades para el desarrollo local con enfoque territorial”. Busca fortalecer los conocimientos y las habilidades de las familias y organizaciones para la producción, transformación, comercialización y gestión empresarial; su base organizativa y social; la inclusión financiera (ahorro y seguros), especialmente de los jóvenes y mujeres, y las capacidades para la gestión de sus recursos naturales.

PDTS también se propone “[i]ncrementar los activos humanos, sociales, naturales, físicos y financieros de los/las beneficiarios/as del proyecto”, a través de tres componentes y sus respectivos objetivos: i) “gobernanza e inversiones en recursos naturales del territorio”, para el manejo comunitario sostenible de los recursos naturales incorporando medidas de adaptación al cambio climático; ii) “iniciativas económicas locales”, para promover la asociatividad sostenible de los pequeños productores rurales (hombres, mujeres y jóvenes), mejorando su participación competitiva en los mercados de bienes y servicios e incrementando la inclusión financiera a favor de hombres, mujeres y jóvenes, con acceso a servicios financieros; iii) “conectividad e infraestructura territorial”, para la rehabilitación y mantenimiento sostenible de la red vial vecinal de los distritos beneficiarios, mejorando la interconexión rural y urbana y la provisión de

⁵¹ FIDA-República del Perú (2006, enero): “Informe de Terminación del Proyecto (ITP). Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)”. Préstamo 386-PE. Informe N°1716-PE/Rev.1, p.2.

⁵² Ministerio de Agricultura-FIDA (2008, diciembre): “Informe Final. Proyecto de Desarrollo Corredor Puno-Cusco. Diciembre de 2008, p. 1.

infraestructura productiva construida o rehabilitada.

76. Los principales mecanismos e instrumentos de la cartera del FIDA se describen en el cuadro 14.

Cuadro 14

Mecanismos e instrumentos de la cartera FIDA

CLAR. Los Comités Locales de Asignación de Recursos son un mecanismo conformado por representantes de instituciones y organizaciones locales que, a partir de criterios establecidos, califican las propuestas e iniciativas presentadas por las familias, las organizaciones y las comunidades para acceder, vía concursos, a los recursos del proyecto, que están principalmente orientados a la contratación de asistencia técnica (AT). Permiten la participación organizada de las autoridades locales y los representantes de las organizaciones en la asignación de los recursos para las actividades calificadas a través de los concursos interfamiliares (CIF) e intercomunales (CIC). Además, dinamizan la economía local al movilizar a las comunidades, fortalecer sus organizaciones, empoderar a los actores y sus ideas y propuestas para la gestión de sus recursos naturales (PGRN) y negocios (PDN). En cada evento de los CLAR, se apalancan y cofinancian recursos. Los gobiernos municipales participan activamente del proceso que democratiza el acceso a los recursos públicos y se convierten en un espacio de aprendizaje⁵³.

PGRN. Los planes de gestión de los recursos naturales son el instrumento de planificación, ejecución y evaluación de resultados sobre el manejo de los recursos naturales en una unidad territorial. Por medio del PGRN, las familias y comunidades organizadas identifican y planifican un conjunto de actividades para mejorar su sistema productivo y la calidad de vida en sus hogares⁵⁴. Como un primer paso, las familias o comunidades construyen su mapa cultural o parlante a modo de un diagnóstico (pasado y presente) y prospección o visión (futuro), los cuales son presentados a los concursos (CIF-CIC).

PDN. Los planes de negocio son una idea de negocio o emprendimiento económico que se elabora desde el análisis de las necesidades y posibilidades de las familias y comunidades. Recoge y valora las potencialidades del entorno, las articula y estructura en una iniciativa económica rural. No responde a una estructura de plan de negocios clásico y estandarizado⁵⁵. Son elaborados y presentados a los CLAR por grupos organizados, principalmente bajo la figura de asociaciones, las cuales deben contar con personería jurídica y una cuenta bancaria.

PIT. Los planes de inversión territorial son un instrumento en un espacio territorial establecido que se organiza y articula alrededor de diferentes iniciativas comunitarias de inversión para el desarrollo del lugar. A partir de las potencialidades y limitaciones, impulsan el desarrollo de iniciativas de gestión de los recursos naturales (PGRN) o emprendimientos económicos (PDN).

AT. La asistencia técnica cofinanciada es definida, identificada y contratada por los propios actores y concretizada a través de su organización por medio de los PDN o los PGRN, que además contemplan las visitas guiadas y el intercambio de experiencias con otras organizaciones y negocios similares, y la participación en eventos comerciales y ferias para su articulación con los mercados. Los proveedores de servicios de AT son considerados como especialistas privados, profesionales, artesanos, campesinos, talentos locales, empresas u ONG.

77. Con respecto a la cobertura geográfica, la mayoría de los proyectos se ejecutaron en la sierra peruana (sur y norte), donde, según los datos oficiales, se concentra la pobreza rural. Las excepciones son el Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta (2012-2018, que incluye zonas de sierra

⁵³ MINAGRI, AGRORURAL y FIDA (2015): *Compendio de instrumentos para la Gestión del Desarrollo Territorial Rural. Proyecto de Desarrollo Sierra Sur II*, Lima.

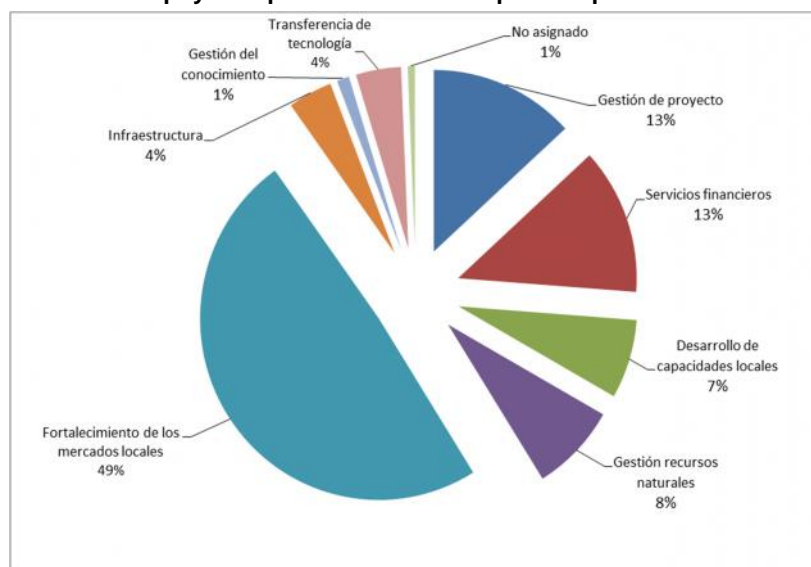
⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

en Lima y Cajamarca, y selva en San Martín), y el proyecto actualmente en proceso de inicio en la zona del PDTs.

78. El financiamiento de las inversiones apoyadas por el FIDA se ha concentrado en las siguientes áreas: i) fortalecimiento de los mercados locales (49 %); ii) gestión del proyecto y servicios financieros (13 %); iii) gestión de los recursos naturales (8 %); iv) desarrollo de capacidades locales (7 %), y v) infraestructura y transferencia de tecnología (4 %) (gráfico 3).

Grafico 3
Inversiones apoyadas por FIDA en el Perú por componente



Fuente: Elaboración propia mediante el sistema de base de datos del FIDA.

79. Donaciones. Entre 2002 y 2016, el Perú recibió veintitrés donaciones de tres alcances diferentes: i) específicas para el país, ii) regionales, y iii) globales⁵⁶. Las donaciones específicas para el país otorgadas por el FIDA alcanzaron alrededor de USD 800 000, mientras que las donaciones regionales a varios países de la región latinoamericana, alcanzaron alrededor de USD 24 millones. La donación global de la que se benefició el Perú fue la del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (IPAF, por sus siglas en inglés), que ha destinado alrededor de USD 135 000 a proyectos ejecutados en este país.
80. Las donaciones abarcaron las siguientes áreas temáticas: i) fortalecimiento de capacidades en varios ámbitos (seguimiento y evaluación (SyE) y gestión del conocimiento, entre otras); ii) apoyo y fortalecimiento de la juventud rural peruana, y iii) escalamiento de las innovaciones. El cuadro 15 contiene las donaciones consideradas por la EEPP (el anexo VIII ofrece datos adicionales).

⁵⁶ Han sido excluidas las donaciones basadas en fondos suplementarios otorgados por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), así como las otorgadas por el *Global Mechanism*.

Cuadro 15
Donaciones consideradas en la evaluación

<i>Donación</i>	<i>Costo total (en USD)</i>	<i>Tipo de donación</i>
Análisis censo agropecuario	350 000	Específica para el país
Donación FMAM: Manejo Sostenible de Áreas Protegidas y Bosques de la Sierra Norte del Perú (proyecto Inkañaris)	1 843 000	Específica para el país
Programa para el Fortalecimiento de los Sistemas Gubernamentales de SyE de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural en América Latina y Caribe	2 600 000	Regional
Programa Regional de Rutas de Aprendizaje	2 910 000	Regional
Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas	133 900	Global
Fortalecimiento de la Innovación para Mejorar los Ingresos, la Seguridad Alimentaria y la Resiliencia de Productores de Papa en Bolivia, Ecuador y Perú	1 635 000	Regional

Fuente: GRIPS.

Observaciones clave

- El Perú pasó de ser clasificado como país de renta media baja a media alta en el año 2008.
- En el año 2015, Perú registró un IDH de 0,740, ubicándose en el puesto 87 de un total de 188 naciones evaluadas.
- El desempeño económico del Perú en los últimos 15 años contribuyó a la reducción de la pobreza monetaria, especialmente en la sierra rural.
- La tasa de incidencia de la pobreza en el Perú se redujo en forma sostenida tanto en el ámbito urbano como rural entre 2002 y 2016.
- La importante disminución de la pobreza no estuvo acompañada por una reducción de magnitud similar en la desigualdad del ingreso. Persisten factores de vulnerabilidad para los pobres rurales.
- La pobreza total entre los jóvenes rurales disminuyó significativamente en el período 2007-2016, pero aún es alta.
- La agricultura peruana conserva su importancia socioeconómica. Varios procesos influyeron en el desarrollo del sector, como la minifundización y la expulsión de los agricultores jóvenes, el proceso de feminización y la descentralización.
- Desde el año 1980, el FIDA ha concedido al Perú diez préstamos, por un monto total de aproximadamente USD 144 millones.
- La mayoría de los proyectos se ejecutaron en la sierra peruana (sur y norte), donde, según los datos oficiales, se concentra la pobreza rural. Los dos proyectos más recientes se implementan en las zonas de la sierra y la selva alta y en los territorios del VRAEM.
- El financiamiento de las inversiones apoyadas por el FIDA se concentra en el fortalecimiento de los mercados locales.
- Los préstamos fueron complementados por donaciones de tres alcances diferentes: i) específicas para el país; ii) regionales; y iii) globales.

III. Resultados de la cartera y el programa en el país

A. Cartera crediticia: desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural

Pertinencia

i) Pertinencia de los objetivos

81. Los objetivos de los proyectos han sido pertinentes y han estado alineados con las estrategias del GdP a nivel nacional y subnacional; con las políticas y estrategias del FIDA; y con las necesidades de las familias y comunidades campesinas. Los proyectos se inscribieron en el proceso político de consolidación democrática, descentralización político-administrativa del Estado y prioridad a la reducción de la pobreza. Se enmarcaron en los planes, estrategias y políticas públicas nacionales⁵⁷ y fueron pertinentes en el contexto rural de intervención y compatibilidad con las prioridades de los gobiernos regionales y locales. Cabe destacar que cada proyecto de inversión pública debe pasar por un proceso de aprobación interna –a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) que ha reemplazado al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)–. Este proceso nacional agrega complejidad al proceso de diseño, pero asegura la relevancia de los proyectos respecto a los objetivos del país.
82. En todos los proyectos se observa que las coberturas establecidas correspondieron a áreas de alta pobreza en el contexto nacional. Sus objetivos, estrategias y acciones tuvieron relación con las vocaciones productivas y canalizaron, especialmente por el enfoque de demanda, las aspiraciones y prioridades de las familias campesinas a través de transferencias directas de recursos bajo modalidades participativas y movilizadoras.
83. En el caso del proyecto PTDS, diseñado y por iniciarse, la pertinencia está dada principalmente por ser una solicitud del GdP, que surge del Plan Integral Territorial del VRAEM 2012, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), además de responder a los criterios de pobreza y marginalidad y ser una región poco atendida e integrada. Su objetivo general es “lograr un entorno de seguridad, legalidad y paz social que mejore la calidad de vida y la inclusión social de los habitantes del VRAEM a partir de mejorar la rentabilidad de las actividades productivas lícitas de la zona”.
84. Aunque se puede afirmar que los proyectos fueron compatibles con los COSOP y los respectivos marcos estratégicos vigentes del FIDA (2002-2006, 2007-2010 y 2011-2015)⁵⁸, los proyectos ya estaban diseñados o en ejecución al elaborar los COSOP, por lo que no se pudieron estructurar de forma explícita en torno a la estrategia del FIDA en el país; más bien al contrario, el COSOP se elaboró a partir de los proyectos, como se analizará más en detalle en el capítulo sobre la pertinencia de los COSOP.
 - ii) Pertinencia del diseño
85. La cartera se orientó a contribuir a la reducción de la pobreza rural y, en este marco, sus objetivos y resultados se dirigieron a mejorar las condiciones de vida de las familias pobres rurales, sus ingresos monetarios y la valorización de sus activos (humanos, naturales, físicos, financieros, sociales y culturales). El diseño se basó en un enfoque de demanda y en la delegación de responsabilidades a las propias familias campesinas para administrar los recursos asignados, contratar sus servicios de asistencia técnica, realizar adquisiciones y ejecutar o gestionar sus iniciativas con la incorporación de aporte propio (monetario, en trabajo o materiales). También consideró las políticas y aportes presupuestarios de los gobiernos municipales. De esta forma, los proyectos apalancaron recursos públicos

⁵⁷ Acuerdo Nacional de 2012; Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza 2004-2006; Plan Bicentenario al 2021, de marzo de 2011; Estrategia Nacional de la Agricultura Familiar 2015-2021 (ENAF-MINAGRI); Estrategia Nacional de Promoción de Talentos Rurales y Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015-2021 del MEF, de julio de 2015.

⁵⁸ Orientados a fortalecer a las organizaciones de los pobres, sus conocimientos y capacidades de negociación en el mercado y al acceso más equitativo a los recursos naturales productivos, a los servicios financieros y a la tecnología para mejorar su productividad; empoderar a hombres y mujeres rurales para mejorar sus ingresos y seguridad alimentaria, que tengan oportunidades de empleo y de creación de empresas, y participen en los procesos de planificación y formulación de políticas locales y nacionales.

- y de los usuarios –a través de los fondos de contraparte– para el desarrollo de sus propias iniciativas de carácter autogestionario.
86. Los proyectos se basaron en estudios de factibilidad y diagnósticos previos de las zonas de acción identificadas y, a partir de esa masa crítica de conocimientos y estudios, desarrollaron adaptaciones e innovaciones. En este sentido, la capitalización de las experiencias y enseñanzas de un proyecto a otro ha sido un elemento distintivo de la cartera del FIDA, así como la integración del aprendizaje de otros donantes que desarrollaron enfoques y metodologías relevantes. Un ejemplo de esto fue la adopción e integración, por parte del proyecto MARENASS, de la metodología conocida como Pacha Mama Raymi⁵⁹, una herramienta que nació a finales de los ochenta en el Perú en el marco del Proyecto Especial de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM) y financiado por la Cooperación holandesa y la Comisión Europea⁶⁰. El diseño del PRODERM incluyó la realización de concursos interfamiliares e intercomunales, que fueron integrados y potenciados en el diseño de los proyectos del FIDA desde MARENASS en adelante.
 87. Se capitalizaron las experiencias exitosas del enfoque de demanda y tuvieron continuidad –en todos los proyectos desde el Corredor Puno-Cusco– las modalidades participativas en base a instrumentos como los CLAR⁶¹. El desarrollo de las capacidades locales fue otro eje recurrente, donde destaca el intercambio de saberes y conocimientos a través de metodologías participativas, la valorización cultural y social, el empoderamiento, y la identificación y promoción de los talentos locales. En los proyectos también se utilizó el mecanismo del Núcleo Ejecutor Central (NEC)⁶², que facilitó tanto la administración y gestión de recursos públicos como la transferencia de responsabilidades y recursos a los niveles subnacionales y locales.
 88. Por otro lado, cabe destacar que esta capacidad de capitalizar en las experiencias no incluyó algunos elementos importantes del diseño. Pese a la introducción, con el préstamo suplementario del PDSS, de los planes de inversión territorial (PIT), que favoreció un enfoque más articulado de las intervenciones, el enfoque territorial⁶³ se fue debilitando en el diseño de los proyectos siguientes y el concepto de corredor económico (aplicado en Cusco-Puno) se dejó de lado en posteriores intervenciones, lo cual la presente EEPP considera como un retroceso.
 89. En las mismas líneas, el PDSS incluyó por primera vez un componente específico y con recursos dedicados a la “gestión del conocimiento y la valorización de los activos culturales”. Esto tuvo cierta continuidad en el PSN, pero se ha diluido significativamente en el diseño del PSSA y el PDTS.
 90. Finalmente, un componente importante que tiene continuidad en el diseño de la cartera de proyectos ha sido el de “gestión o manejo de los recursos naturales”, con una tradición iniciada desde MARENASS. Las acciones de este

⁵⁹ En la cosmovisión andina, la Pacha Mama es la madre tierra y el Raymi el culto a ella tributado, que se manifiesta a través de fiestas.

⁶⁰ El PRODERM fue un proyecto orientado a la transferencia de tecnologías y microcrédito, ejecutado en la sierra sur, que impulsó un nuevo sistema de intervención que incluía la capacitación *campesino a campesino* en combinación con concursos en riego parcelario. Fuente: Escobal, J., Ponce, C., Pajuelo, R. y Espinoza, M. (2012): *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra Sur del Perú*, Lima, GRADE.

⁶¹ El Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR) fue un instrumento creado en los proyectos del FIDA en el cual diversas autoridades y actores locales participan en las decisiones de asignación de fondos a las comunidades beneficiarias, jugando también un rol de seguimiento de las iniciativas financiadas.

⁶² Este mecanismo fue tomado del programa FONCODES, que ejecutó el CPC en la mayor parte de su ciclo. El NEC permite ejecutar recursos de forma más ágil y directa en los proyectos en comparación con los mecanismos generales de los Ministerios.

⁶³ Sobre la importancia del enfoque territorial para el desarrollo rural, véase Schejtman, A. y Berdegú, J. A. (2004): *Desarrollo territorial rural*, RIMISP. Los autores plantean que es fundamental “la incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo, en el sentido de considerar que el ámbito de acción de la propuesta va más allá del espacio agrícola. Un segundo componente es la consideración de la heterogeneidad social de los espacios o territorios, en el sentido de ir más allá de la focalización de las iniciativas en las familias rurales pobres e incorporar o convocar a los distintos agentes que tienen presencia relevante en el espacio rural”, (p. 30).

- componente, tanto de recuperación de conocimientos tradicionales como de incorporación de nuevas tecnologías, tienen pertinencia y vigencia para enfrentar en mejores condiciones la variabilidad climática y los desastres naturales.
91. Sin embargo, cabe destacar que en los proyectos no se observó integración ni articulación explícita de este componente con los aspectos de resiliencia al cambio climático y de gestión de riesgos. Aunque en el diseño del PSSA se consideró el tema, este aparece poco articulado con el conjunto del proyecto y solamente en el caso del PDST se observa una mejor articulación de este eje con el cambio climático. Para los proyectos Sierra Norte y Sierra y Selva Alta, se cofinanciaron intervenciones con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para incorporar aspectos de sostenibilidad ambiental. Los proyectos fueron ejecutados en el sector del ambiente, con limitaciones de articulación con los proyectos ejecutados en el sector agrícola.
 92. En cuanto a la asignación del presupuesto, la cartera de proyectos priorizó, especialmente a partir del PCPC y el PDSS I, el componente relativo al desarrollo de los negocios y los emprendimientos mediante los PDN, los cuales se focalizaron principalmente en la fase productiva y primaria de la cadena de valor. En este componente se concentró gran parte de la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y las acciones orientadas a la articulación con mercados locales. Adicionalmente, se incluyeron actividades complementarias de educación financiera, fortalecimiento de la asociatividad y empoderamiento de los pequeños productores rurales, aunque muchas veces sin una clara o explícita articulación con los otros componentes. Esta decisión estuvo en correspondencia con el propósito de los proyectos de incrementar y diversificar los ingresos de las familias involucradas.
 - iii) Problemas claves del diseño y adaptaciones a lo largo de la implementación
 93. Los marcos lógicos fueron coherentes, pero presentaron algunas limitaciones. Expresaron, en general, coherencia tanto en su relación horizontal (objetivos, metas e indicadores, medios de verificación) como en su lógica vertical (fin u objetivo superior, objetivo del proyecto, objetivos específicos o resultados, y actividades). Cada proyecto contó con un número acotado de cuatro objetivos, en función de su respectivo componente. Pero en su formulación, al igual que en buena parte de las metas a cumplir, se observa un sobredimensionamiento en relación a los recursos disponibles (personal o equipos técnicos y presupuesto) y al tiempo previsto para su ejecución. En algunos casos, como en el PSN, se plantearon demasiados indicadores a monitorear, con una orientación hacia el cumplimiento de las actividades más que a medir efectos y cambios generados por la acción del proyecto.
 94. La amplia cobertura geográfica, en contraste con los recursos escasos y tiempos de ejecución relativamente limitados, fueron elementos distintivos de los diseños que contribuyeron a su complejidad y elevaron los costos operativos. Esto ocasionó la dispersión de las actividades y dificultades para la consolidación de los procesos e iniciativas, especialmente en el fortalecimiento de las asociaciones de productores, la provisión de asistencia técnica y el fomento de los activos culturales.
 95. En algunos proyectos esto llevó a la revisión del diseño inicial por parte de los equipos ejecutores, con la aprobación de sus comités directivos, especialmente al comienzo de su implementación. Por ejemplo, en MARENASS "(...) en la etapa de implementación, los objetivos del proyecto han sido precisados y complementados"⁶⁴ a fin de mejorar su comprensión; además, se ajustaron sus indicadores y actividades debido a que los recursos comprometidos no se

⁶⁴ FIDA-República del Perú (2006): "ITP MARENASS".

concretaron, lo que supuso una reducción del presupuesto. También se conocieron reprogramaciones y ajustes de metas en el PDSS (ambas fases), en el PSN y en el PSSA. En algunos casos, y a pesar de los ajustes realizados, los objetivos y metas se mantuvieron sobredimensionados, como en el caso del préstamo suplementario del PDSS.

96. La presente EEPP considera que en el diseño de los proyectos no se otorgó adecuada atención a la complementación y articulación entre componentes, y faltó una mirada más integral de las herramientas e innovaciones introducidas en el marco de una visión de desarrollo territorial. En general, no se explicitó en el diseño cómo se deberían articular o complementar en la práctica los diferentes componentes, aspectos que, en la ejecución, han tendido a desarrollarse de manera independiente y sin las potenciales sinergias que se pueden establecer en los ámbitos territoriales. El caso más claro de esto es el del subcomponente de mujeres ahorristas y microseguros, que no conectó con las dinámicas de los PDN o los PGRN. La pérdida del concepto de corredor económico luego del CPC también fue un factor que debilitó la posibilidad de generar sinergias territoriales en el diseño de las intervenciones posteriores.
97. Los elementos descritos, junto a la falta de una estrategia de salida bien estructurada –con funciones y responsabilidades precisas tanto para el FIDA como para el GdP y otros asociados una vez terminado el proyecto–, limitaron la consolidación y profundización de los resultados y afectaron la sostenibilidad de largo plazo de los beneficios de los proyectos.
 - iv) Diseño de la estrategia de focalización
98. La focalización geográfica fue exitosa. El diseño de la estrategia de focalización evolucionó del COSOP de 2002, que preveía solo la focalización geográfica, a los tres enfoques complementarios (focalización geográfica, autofocalización y focalización directa) del COSOP de 2009, en correspondencia con las políticas del FIDA. La estrategia de focalización geográfica de zonas de intervención y usuarios fue pertinente y coherente con las políticas nacionales, ya que tuvo en cuenta para su intervención a las regiones con los mayores niveles de pobreza, consideradas como prioritarias por las autoridades nacionales para enfrentar la pobreza, como el caso de la sierra (sur, norte y alta), la selva alta, además de los Yungas y Ceja de Selva, en el caso del VRAEM.
99. Sin embargo, la estrategia de autofocalización no fue igualmente exitosa a la hora de adaptar el enfoque de demanda y las actividades a los diferentes grupos objetivo, y se caracterizó por algunos elementos que, de hecho, limitaron el acceso de los más pobres al nivel local; por ejemplo, los requerimientos de aporte monetario de los beneficiarios (hasta el 30 %) y de activos (tierra, agua, etc.), y la participación en grupos –en el caso de los PDN– de al menos diez personas que debían necesariamente formalizarse para acceder a los recursos del proyecto. Estos aspectos se transformaron en barreras de entrada y redujeron la eficacia de la estrategia de focalización para llegar a los más pobres (por ejemplo, jóvenes sin tierra o activos), como se analizará más adelante. La modificación de estos elementos en la etapa del diseño de los proyectos futuros podría ser una medida efectiva para mejorar la estrategia de focalización a nivel localizado.
100. Calificación. La EEPP, tanto por la revisión documental como por el trabajo de campo, considera la pertinencia de la cartera como moderadamente satisfactoria (4). Los objetivos y estrategias de los diferentes proyectos han sido coherentes con las políticas públicas del GdP y de los gobiernos subnacionales y con las expectativas y aspiraciones de las familias y comunidades campesinas. Los proyectos fueron compatibles con los objetivos de los respectivos COSOP (2002 y 2009) y las respectivas estrategias y políticas del FIDA, aunque no fueron

formulados explícitamente en función de estos. El diseño del enfoque de intervención ha sido robusto, especialmente con su adecuado énfasis en la demanda y el uso de instrumentos participativos de asignación y transferencia de recursos hacia los usuarios. No obstante, la pertinencia es solo moderadamente satisfactoria debido al sobredimensionamiento de metas, la dispersión territorial, la carencia de articulaciones explícitas entre los componentes y el relativo debilitamiento del enfoque territorial, así como por la presencia de barreras de entrada que redujeron la pertinencia y eficacia de la estrategia de focalización hacia los más pobres dentro de las zonas de intervención. Finalmente, no se observó una integración ni una articulación explícita de los aspectos ambientales de los proyectos con temas transversales de resiliencia al cambio climático y de gestión de riesgos.

Eficacia

101. Cobertura poblacional. Los proyectos alcanzaron, e incluso sobrepasaron, la cobertura poblacional de las metas previstas. Por ejemplo, el del Corredor Puno-Cusco (CPC) y el PDSS I más que triplicaron sus metas. En las visitas de campo realizadas por la EEPP, se observó que estos proyectos lograron una amplia movilización y participación de la población en torno a sus actividades. No obstante, la cobertura poblacional fue relativamente dispersa debido a la amplitud de las áreas de intervención y el propio enfoque de demanda. Como se muestra en el cuadro 16, la densidad de familias por kilómetro cuadrado (km²) fue bastante baja (especialmente en el PDSS II).

Cuadro 16

Cobertura de familias en el diseño y en la ejecución de los proyectos

Proyectos	Cobertura/área Km ²	Meta diseño	Cobertura alcanzada	% del logro	Densidad Fam./km ²
MARENASS	55 869	30 000	36 646	1,22	0,66
CPC	95 000	15 000	63 080	4,21	0,66
PDSS I	73 515	15 000	58 969	3,93	0,80
PDSS II	70 000	15 911	17 799	1,12	0,25
SN	24 500	20 040	20 930	1,04	0,85
SSA*	19 449	39 300	33 301	0,85	2,02
VRAEM	29235	50 936	n.a	n.a	n.a

Fuente: FIDA, ITP. * Evaluación de medio término.

102. Los proyectos y sus equipos técnicos lograron llegar y cubrir en gran medida la amplia y dispersa cobertura geográfica y poblacional debido a su enfoque altamente participativo y, sobre todo, por su estrategia de generación de capacidades locales con la metodología campesino a campesino, la capacitación y promoción de los promotores, los talentos locales y los facilitadores municipales. Todas estas estrategias fueron clave para amplificar y generar sinergias en las actividades de los pocos técnicos de los proyectos en las oficinas locales, así como para llegar a un mayor número de familias que las previstas en los respectivos diseños. Sin embargo, eso también limitó la profundización de los resultados alcanzados.

Eficacia de la estrategia de focalización

103. La estrategia de focalización fue eficaz para la focalización geográfica general y, en menor medida, para la focalización específica de los más pobres. Como se mencionó, la cartera se implementó en las regiones con los mayores índices de pobreza. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que, en los proyectos visitados, los usuarios no necesariamente eran las familias más pobres de las comunidades. En la mayor parte, además de su disponibilidad de

participar con aportes monetarios, recursos o materiales locales y fuerza de trabajo, debían contar con una base mínima de activos físicos y naturales, como tierra, agua y ganado, entre otros. En general, se trató de “pobres con potencial” más que de “los más pobres”, los cuales ciertamente tienen mayores dificultades de participar por sus limitaciones de aporte monetario en contrapartidas y por no disponer del mínimo de los activos o recursos mencionados.

104. Los hallazgos de las observaciones de campo fueron complementados con un análisis de la focalización (general y específica) para el préstamo suplementario del PDSS y para el proyecto Sierra Norte realizado por la EEPP con base en datos del Censo Agropecuario y las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO). La metodología del análisis (detallada en el anexo IX) combina ambas bases de datos a través de la ubicación geográfica de los llamados conglomerados en ENAHO y los Sectores de Empadronamiento Estadístico Agropecuario (SEA) en el Censo, para identificar los perfiles de los agricultores beneficiados por los proyectos versus otros no beneficiarios al nivel regional y local. Los valores de las variables analizadas son medidas usando la ENAHO del año 2008, es decir, antes del inicio de ambos proyectos (2009-2010). El cuadro 17 muestra los resultados del análisis.

Cuadro 17

Análisis de focalización general del PDSS II y del PSN

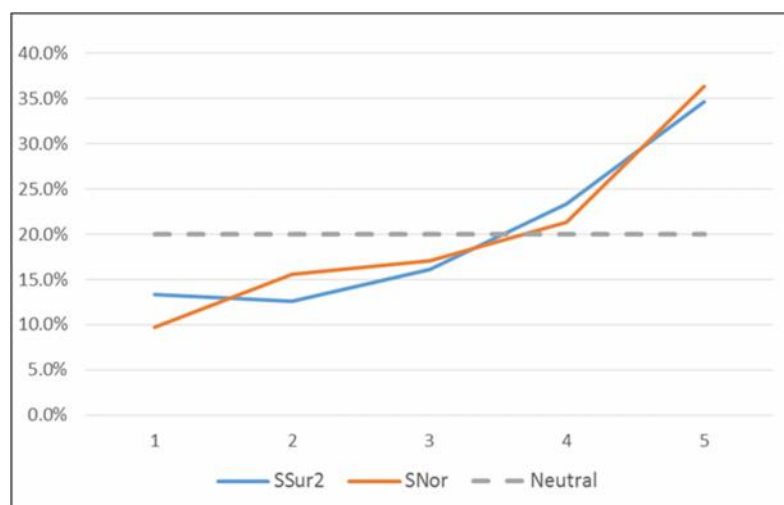
	Sierra Sur II					Sierra Norte				
	Sin Proy	Con Proy	Difer.	Valor-t		Sin Proy	Con Proy	Difer.	Valor-t	
Pobreza	36,0 %	60,4 %	24,4 %	7,64	**	39,6 %	53,6 %	14,0 %	2,76	**
Pobreza extrema	13,1 %	24,0%	10,8 %	4,12	**	13,0 %	16,9 %	3,9 %	1,16	
Ingreso per cápita	5 608	3 074	-2 534	-11,55	**	5 125	3 707	-1 418	-3,64	**
Gasto per cápita	4 488	2 685	-1 803	-10,99	**	4 401	3 386	-1 015	-3,45	**
Lengua no español JH	62,3 %	77,1 %	0,148	5,33	**	1,6 %	5,3 %	0,036	1,71	*
Edad JH	49,6	50,6	1,006	0,98		50,1	47,7	-2,44	-1,60	
JH es varón	76,5 %	74,5 %	-0,02	-0,71		79 %	85 %	0,055	1,53	
Años educación JH	8,4	6,4	-1,957	-5,65	**	7,3	7,2	-0,1	-0,19	
Observaciones	4 239	338				3 197	156			

** p<0,05; * p<0,1

Fuentes: Elaboración propia en base a ENAHO (2008) y CENAGRO (2012).

105. Ambos proyectos tuvieron una clara capacidad de focalización geográfica hacia las comunidades más pobres en el conjunto de conglomerados de sus ámbitos amplios de intervención. En el PDSS II, la diferencia en tasas de pobreza fue de 24 puntos entre el grupo de conglomerados con proyecto y el grupo sin proyecto. Para el PSN, la diferencia fue de 14 puntos. Igualmente, los conglomerados asociados a proyectos tuvieron mayor proporción de usuarios con lengua materna indígena, especialmente en el PDSS II (77 % con proyecto, frente a 62 % sin proyecto). En el PDSS II, el grupo con proyecto también tuvo mayor incidencia de pobreza extrema (10 puntos más), mientras que en el PSN hubo diferencia, aunque no estadísticamente significativa.
106. No obstante, ninguno de los dos proyectos tuvo capacidad de generar una focalización específica hacia los más pobres al interior del grupo de agricultores en su ámbito directo de intervención. El gráfico 4 presenta la estructura por quintil de posesión de tierra agrícola de los beneficiarios de los proyectos con respecto a una distribución neutral en cada ámbito local de intervención.

Gráfico 4
Asignación de beneficios por quintil de tierra agrícola poseída



Fuente: Elaboración propia con base en CENAGRO (2012).

107. Los agricultores beneficiarios ubicados en los quintiles 4 y 5 representaron el 60 % del total, mientras que los del quintil 1 y 2 eran solo entre el 25 % y el 30 % en términos de la tierra agrícola poseída⁶⁵. Esto quiere decir que los proyectos no se orientaron con más énfasis hacia agricultores con menos tierra agrícola dentro de las comunidades con proyecto. Un análisis similar para otras variables (anexo IX) encuentra que lo mismo ocurrió con la tierra bajo riego. Tampoco se observó una focalización localizada hacia hogares liderados por mujeres o jóvenes. Solo en el caso de la lengua materna indígena, la intervención tendió a ser neutral, lo cual implica que tampoco logró generar una focalización localizada⁶⁶.
108. Estos hallazgos son consistentes con los elementos propios del diseño examinados en el apartado anterior, es decir, el enfoque de demanda, los mecanismos de selección y los requerimientos de organización y pago mediante contrapartida para participar en los proyectos. La EEPP reconoce la importancia, por ejemplo, del pago de contrapartida para responsabilizar a los beneficiarios, generar condiciones para la apropiación de los resultados y garantizar la sostenibilidad de los beneficios. Sin embargo, como ya se señaló, estos aspectos también constituyen una especie de “barrera de entrada” para los agricultores con menos recursos, lo que amerita considerar, de cara al futuro, ajustes y complementaciones al enfoque para incluir a los más pobres a través de acciones afirmativas del propio proyecto o en alianza con otras intervenciones del GdP y otros donantes.
109. Cumplimiento de metas y objetivos. Esta sección analiza la eficacia de la cartera en el logro de los objetivos clave y comunes a todos los proyectos, así como los delineados en la teoría del cambio: i) incremento de los ingresos a través del apoyo a los mercados locales, servicios financieros y provisión de asistencia técnica, y transferencia tecnológica; ii) inclusión financiera rural; iii) gestión de recursos naturales; iv) capacidad de asociación, y v) gestión de los conocimientos y activos culturales. En el anexo X se detallan las metas planteadas y alcanzadas por los proyectos. En conjunto, el comportamiento de la cartera de proyectos tuvo una alta eficacia en el logro de sus metas.

⁶⁵ En ambos casos serían 40 % si fuera neutral.

⁶⁶ Cabe señalar que, en el análisis de focalización específica, que usa solo el Censo, no es posible medir las variables para un período previo (como 2008, utilizado en el análisis de focalización geográfica), con lo cual se abre la posibilidad de que algunos usuarios hayan tenido algún aumento en sus activos, como la tierra, debido a los proyectos. No obstante, dada la característica de las intervenciones (que no implican inversiones en compra de tierras) y el corto lapso de la intervención (iniciada en 2011-2012), esta posibilidad es bastante improbable. Este problema no se aplica a variables como la focalización hacia mujeres y jóvenes.

110. La revisión documental y las visitas de campo evidencian un incremento de los ingresos en todos los proyectos. En particular, la ERP del proyecto PDSS, llevada a cabo por la IOE, estimó para este proyecto un incremento del ingreso familiar anual promedio de USD 257 por actividades relacionadas con los PGRN y de USD 1 197 por las relacionadas con los PDN. En el caso del préstamo suplementario del PDSS, el indicador muestra que un 76 % de las 9 680 familias previstas en la meta tuvieron un aumento promedio de ingresos de USD 150 anuales.
111. La orientación al mercado y el cambio en las líneas productivas favorecieron el aumento de ingresos. La orientación al mercado y a los negocios rurales ha sido explícita en los proyectos a partir del CPC⁶⁷. El mecanismo del Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), también iniciado en el CPC, fue clave para calificar, seleccionar y motivar los planes de negocios en el marco de los concursos interfamiliares e intercomunales. Algunos gobiernos municipales se apropiaron del mecanismo, promovido por una organización de gobiernos locales rurales (REMURPE). Algunas de las características por proyecto de los PDN se muestran en el cuadro 18.

Cuadro 18

Distribución por proyecto de planes de negocios y líneas productivas apoyadas

	PCPC	PDSS I	PDSS II	PSN	PSSA	Total
META: Convocatorias CLAR	122	s.i.	s.i.	s.i.	85	-
LOGROS: Convocatorias CLAR	147	265	115	215	100	842
META : N° planes de negocio	900	1 255	935	1 120	1 166	5 376
LOGROS: N° planes de negocio	1 542	1 331	790	1 161	867	5 691
Líneas de planes:						
Artesanías y Tejidos	22	15	11	7	5	60
Engorde de ganado	10	15	13	25	20	83
Lácteos	10	13	14	s.i.	9	46
Cuyes	14	11	19	24	23	91
Truchas	3	5	3	4	5	20
Otros	41	41	40	40	38	200

Fuentes: Elaboración propia con base a los informes finales y en el PSSA informe de Revisión de Medio Término.

112. En las líneas elegidas por los productores, se puede advertir una característica distintiva: optaron por líneas de producción continuas y de rápida rotación en términos de ventas y generación de ingresos, es decir, líneas que no tienen una marcada estacionalidad, como la producción agrícola o ganadera tradicional. Los PDN, por tanto, permitieron una diversificación y una mejor temporalidad y acceso a liquidez en los ingresos de acuerdo con las necesidades de los productores rurales.
113. Los proyectos del FIDA no han reportado, de manera sistemática, acerca del éxito de los negocios promovidos. En documentos del CPC, por ejemplo, se señala que, al finalizar el proyecto, el 70 % de los negocios promovidos fueron "exitosos", pero no se brinda el indicador de éxito utilizado. En la evaluación del PDSS II, se planteó como indicador de éxito el incremento en 56 % de las ventas netas de las cuatro

⁶⁷ Aunque MARENASS incluyó transferencias directas para asistencia técnica, su orientación era la mejora de la base de recursos naturales.

principales líneas cofinanciadas. No obstante, no se conoce si este nivel de ventas y el número de negocios se mantuvo luego de finalizado el proyecto.

114. Los PDN generaron también una importante demanda local por servicios de asistencia técnica (AT)⁶⁸ y convocaron a más de 9 000 profesionales y técnicos proveedores de AT (cuadro 19).

Cuadro 19

Asistencia técnica en los proyectos FIDA

	PCPC	PDSS I	PDSS II	PSN	PSSA*	Total
META: Oferentes de asistencia técnica	3 400	3 765	1 122	2 880	s.i	11 167
LOGROS: Oferentes de asistencia técnica	4 848	1 551	1 006	1 628	235	9 033
Hombres	s.i.	s.i.	705	1 369	40	
Mujeres	s.i.	s.i.	301	259	195	
Número de contratos AT	7 758	2 461	783	s.i	s.i	

Fuentes: Información proporcionada por los proyectos; S.I.: Sin Información; * Informe de Revisión de Medio Término.

115. Las iniciativas de los especialistas locales se iniciaron con el FEAS y continuaron con el MARENASS y el PDSS, que capacitó y habilitó una masa crítica de especialistas locales (yachaq⁶⁹, yachachiq⁷⁰ y kamayoq⁷¹), poseedores de una gran variedad de conocimientos (agrónomos, veterinarios, guías turísticos, artesanos, etc.), en la dinamización de la oferta de servicios de extensión agropecuaria. En el PSN y el PSSA, se dio continuidad a estas iniciativas con la generación de capacidades locales y apoyo a promotores locales y facilitadores municipales.
116. La demanda por servicios de AT generada por los proyectos atrajo también a profesionales y especialistas locales jóvenes en distintas especialidades. La ERP del PDSS evidenció que el 33 % de los profesionales que prestaron servicios de AT eran jóvenes entre los 18 y 29 años⁷². En general, no ha sido posible conocer con precisión cuánta población fue capacitada en total, porque no se cuenta con registros específicos al respecto.
117. En las visitas de campo, se pudo entrevistar a varios talentos capacitados que ofertan servicios (y generan ingresos) de asistencia técnica en sus comunidades y zonas de influencia en aspectos básicos como sanidad animal, mejoramiento genético, procesamiento de lácteos, etc. Los usuarios consultados expresaron su conformidad con la calidad de estos servicios, que, a su vez, no son suficientes para proveer una AT más especializada y sostenible. En este sentido, consideramos que un involucramiento más activo del sector público (INIA, SENASA, Municipios) y el privado (proveedores) hubiera podido mejorar y hacer más sostenible la AT en las áreas intervenidas.
118. El apoyo a los mercados se manifestó también a través del cofinanciamiento de un paquete de inversiones locales de desarrollo (IDL) que debían generar un entorno favorable para los negocios rurales promovidos

⁶⁸ El rol de los proyectos del FIDA en la dinamización del mercado de AT en las zonas de los proyectos es un tema poco analizado, tanto en las evaluaciones como en estudios agrarios en el Perú. Dada la cantidad y el lugar geográfico de los especialistas y técnicos contratados en el marco de los proyectos, es probable que se haya generado una dinamización a nivel local o regional de estos mercados, lo cual es también un logro importante de las intervenciones.

⁶⁹ Palabra quechua utilizada para denominar a los líderes comunales que destacan en una cierta especialidad y que son encargados de capacitar a las familias de la comunidad.

⁷⁰ Capacitadores campesinos distinguidos por sus habilidades y conocimientos prácticos dentro de la comunidad.

⁷¹ Palabra quechua que significa "los que tienen poder de transformar, mover, voltear los recursos naturales".

⁷² Programa Regional Juventud Rural Emprendedora-FIDA (2014, mayo): *Sistematización de experiencias de jóvenes talentos participando en el mercado de servicios técnicos rurales en la región sur del Perú*, PROCASUR-FIDA, p.13 y ss.

(infraestructura vial, productiva, comercial y de conectividad). Se ejecutaron 257 inversiones locales en el periodo. Las IDL cofinanciadas atendieron el desarrollo de obras de infraestructura vial (trochas carrozables), productiva (reservorios), comercialización (campos feriales) y conectividad (cabinas de internet y salas de cómputo en comunidades). La EEPP pudo constatar que no existe un banco de datos sobre estas inversiones, ni se ha realizado un seguimiento posterior que dé cuenta de su mantenimiento por parte de los municipios o las comunidades.

119. Los proyectos favorecieron la inclusión financiera rural. Los proyectos incursionaron tempranamente, desde el PCPC, en la promoción del ahorro formal entre las mujeres rurales. Se buscó incentivar los ahorros monetarios y formales de las mujeres mediante un paquete de educación financiera y de acceso a ahorros y microseguros, con un estímulo monetario de acuerdo a montos de ahorros alcanzados. Se articularon instituciones financieras de microfinanzas (IFM) del sistema supervisado en cada zona de intervención. Además, los proyectos contrataron facilitadoras financieras en el caso del PCPC, el PDSS I y el PSN, aunque esta figura no aparece ya en el PDSS II ni el PSSA.
120. En el período cubierto por la EEPP, los proyectos lograron la participación de un total de 29 977 mujeres con ahorros formales en la sierra sur y sierra norte del país, y apoyaron a siete IFM (cuadro 20). La eficacia en el logro de los objetivos disminuyó con el tiempo debido a la reducción del tamaño del equipo asignado al subcomponente.

Cuadro 20

Ahorros y microseguros de vida, 2000-2016

	<i>CPC</i>	<i>PDSS I</i>	<i>PDSS II</i>	<i>PSN</i>	<i>PSSA*</i>	<i>Total</i>
META: Mujeres con cuentas de ahorro	2 000	9 356	4 620	12 000	10 000	37 976
LOGROS: Mujeres con cuentas de ahorro	7 466	9 141	2 295	9 401	1 674	29 977
Microseguros	n.a.	17 295	2 295	9 041	5 000	28 631
IFM supervisadas involucradas	2	5	2	1	1	n.a.

Fuente: Elaboración propia a partir de los ITPs. * Informe de Revisión de Medio Término (RMT).

121. En las entrevistas realizadas durante la misión de la EEPP con mujeres ahorristas y exahorristas del sistema supervisado, se detectó una alta valoración de la capacidad de ahorrar, aunque las interesadas no desean hacerlo necesariamente en dicho sistema, el cual, por ahora, no les ofrece suficientes beneficios. Las intervenciones de desarrollo en el Perú siguen teniendo el reto de innovar institucional y tecnológicamente en temas de inclusión financiera para lograr un acceso sostenido de los sectores rurales.
122. Las debilidades del diseño a la hora de articular las complementariedades de los componentes de los proyectos y el abandono del enfoque territorial impidieron lograr resultados más amplios. Los servicios financieros promovidos no tuvieron una relación directa con la provisión de asistencia técnica ni con los emprendimientos promovidos y su financiamiento. Igualmente, los PDN y PGRN no fueron implementados de manera sinérgica, aunque la introducción del PIT por el PDSS II facilitó parcialmente la presentación conjunta del PGRN y del PDN dentro de una misma unidad territorial, generando en cierta medida mayor integralidad en las intervenciones. Esos factores, junto a la escasa colaboración con el sector privado, limitaron la expansión de los negocios y las actividades comerciales. El abandono del enfoque de corredor económico después del PCPC abonó las limitaciones para efectos más dinámicos en términos territoriales.

123. En cuanto a la gestión de los recursos naturales, se tienen importantes logros en el incremento de los activos físicos y naturales. En el proyecto MARENASS, hubo una ampliación de la frontera agrícola y del manejo de recursos naturales para 36 646 familias, frente a las 30 000 inicialmente previstas.
124. En el PDSS I, se informa de un incremento promedio de los activos físicos de las familias con PGRN de USD 1 090 y de los activos naturales de USD 1 413. En el PDSS II, si bien no se lograron las metas previstas por el ajuste de indicadores hacia arriba, 5 741 familias se beneficiaron del valor incremental de bienes naturales y físicos en USD 1 000 por familia (frente a las 13 050 previstas). Se estimó que, de un monto de USD 113 transferido a cada familia del PGRN, el valor incremental de los activos en los concursos interfamiliares (CIF) fue de USD 555; es decir, se apalancó cinco veces la inversión realizada por las familias. Como resultado hubo más de 550 organizaciones funcionando con PGRN, mientras que 32 391 familias aplicaron 20 prácticas agroecológicas, con introducción de tecnologías sostenibles y de bajo costo en sanidad animal, construcción de infraestructura pecuaria, mejoramiento genético de ganado, recuperación y mejora de praderas, cosecha de agua, biohuertos familiares, obras de tecnificación del riego, manejo de suelos, reforestación y mejoramiento de la vivienda.
125. En el PSN, las familias beneficiadas con un incremento de los activos físicos fueron casi el 90 %, respecto a la meta, que preveía un 60 %. El proyecto financió y facilitó la ejecución de un total de 204 PGRN con relación al manejo del agua, el suelo, los forrajes, los biohuertos y la recuperación de la agrobiodiversidad. Con la AT recibida, los usuarios complementaron sus prácticas agrícolas con nuevas técnicas de producción de abonos naturales, plantaciones forestales, agroforestería, construcción de zanjas de infiltración y terrazas de formación lenta⁷³.
126. Los proyectos jugaron un papel clave en el fortalecimiento de la capacidad de concertación y asociación de los productores. En el CPC, se logró que un 56 % de los cargos directivos estuvieran ocupados por mujeres, respecto al 30 % de la meta. En el PDSS II, un 44 % (395) de las 890 organizaciones previstas gestionaron adecuadamente sus negocios y 54 de los 48 municipios previstos aplicaron las metodologías del proyecto en beneficio de la población. En la sierra norte, se crearon 768 organizaciones; los indicadores sociales y de capital humano, en varios casos, más que duplican las metas, como en porcentaje de familias y mujeres beneficiadas con activos sociales y financieros incrementados, o familias beneficiadas con capital humano incrementado, en acceso a programas de capacitación para el trabajo.
127. Las intervenciones ayudaron a que las familias y personas tuvieran mejores experiencias con las organizaciones y una mayor apertura a participar en ellas. En la evaluación final del PSN, por ejemplo, se halló que el porcentaje de familias participantes en el proyecto pertenecientes a organizaciones sociales (como juntas vecinales o comités distritales) se incrementó del 71 % en 2010 al 100 % en 2015. Pero el logro más destacable se observó en las que pertenecen a organizaciones económicas (como organizaciones de productores y artesanos), donde el porcentaje de familias participantes se incrementó en ese mismo periodo del 2,2 % al 83,7 %.
128. Gestión de los conocimientos y activos culturales. Las actividades de difusión e intercambio de conocimientos fueron también frecuentes en los proyectos. Algunos ejemplos son: MARENASS, que impulsó más de 150 visitas-pasantías e intercambio de experiencias según la demanda entre las familias participantes, para la capacitación en temas claves del proyecto, así como la difusión de las propuestas generadas por las comunidades campesinas usuarias a través de materiales de comunicación (como afiches y videos) y paneles-fórum; y el CPC,

⁷³ Memoria Final.

que reportó varias actividades de promoción y difusión para comunicar logros o captar participantes para el proyecto.

129. El PDSS II realizó, en alianza con las municipalidades y otros actores, 11 Encuentros de Intercambio de Experiencias y Divulgación de Conocimientos Locales (INTERCON), que se constituyeron en importantes espacios de aprendizaje entre las familias, las comunidades y las propias autoridades locales, con la presentación pública de procesos metodológicos y resultados derivados del proyecto. También organizaron diversos eventos de Rutas de Aprendizaje (implementadas por PROCASUR), que contribuyeron al fortalecimiento de capacidades. De las entrevistas de campo, se pudo recoger que este componente fue muy apreciado por los usuarios, quienes consideran que les permitió fortalecer su identidad y lograr mayor protagonismo y empoderamiento. Con los Talentos Rurales, se ha logrado convalidar la experiencia, con el reconocimiento oficial, en algunos casos, de las capacidades de los actores locales a través de la entidad estatal de certificación de capacidades educativas (SINEACE), y se han puesto estos saberes a disposición de otras personas mediante una base de datos a nivel nacional.
130. En el caso del PDSS, se firmaron convenios con varias entidades –la Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR), el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y el Programa para el Fortalecimiento de los Sistemas Gubernamentales de SyE de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural en América Latina y Caribe (PREVAL), entre otros–, que contribuyeron enormemente a la sistematización, fortalecimiento y valoración de los conocimientos locales. En el caso de la sierra norte, se coordinó y trabajó de manera sistemática con el RIMISP el enfoque territorial y de patrimonio cultural. Estas alianzas en el marco de la gestión de los conocimientos y activos culturales han posibilitado importantes efectos en la autoestima, el empoderamiento y la identidad cultural de las familias y comunidades involucradas. Este componente, que tomó importancia en los proyectos mencionados (PDSS y PSN) con experiencias y resultados destacados, ha tendido a perder significancia en los siguientes proyectos de la cartera. Es un desafío la capitalización de estas experiencias y su mayor valorización de cara al futuro.
131. Calificación. La eficacia de la cartera se califica como satisfactoria (5), fundamentalmente por los logros alcanzados con relación a las metas previstas en la mayor parte de los indicadores y por la alta valoración de los usuarios con respecto a los atributos básicos de las intervenciones. Mayores resultados se podían haber logrado: i) adoptando desde el diseño una estrategia de focalización local más eficaz para llegar a las familias más pobres; ii) aprovechando las sinergias entre los componentes, y iii) brindando servicios de asistencia técnica más especializados, involucrando más al sector público y al sector privado.

Eficiencia

132. Desfase entre aprobación y efectividad. El lapso de tiempo desde la fecha de aprobación hasta el inicio de los proyectos ha sido muy prolongado, con una duración promedio de 24 meses⁷⁴ (cuadro 21). El retraso es atribuible a demoras en el inicio de los proyectos debido a procedimientos del GdP, especialmente en la creación de las unidades ejecutoras por el sector y algunos requisitos fiduciarios establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas para el inicio de los desembolsos.

⁷⁴ Los proyectos que tuvieron una duración por debajo de esa media son el PDSS II, el PSSA y el VRAEM, cuya demora fue de 9, 5 y 6 meses, respectivamente.

Cuadro 21
Fechas clave de los proyectos FIDA

<i>Proyecto</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Fecha de efectividad</i>	<i>Fecha de primer desembolso</i>	<i>Fecha cierre original</i>	<i>Fecha de cierre</i>
MARENASS	14/09/95	09/04/97	15/07/97	31/12/03	30/06/05
PCPC	04/12/97	17/10/00	01/02/01	30/06/05	31/12/08
PDSS I	11/12/02	22/04/05	14/07/05	31/12/11	31/12/11
PDSS II	17/12/09	06/09/10	13/07/11	30/06/14	30/11/15
PSN	13/12/07	23/09/09	22/12/09	31/03/15	30/04/16
PSSA	21/09/12	20/02/13	07/10/14	30/09/18	30/09/18
PDTS	13/04/16	21/10/16		30/06/23	30/06/23

Fuente: Oficina Independiente de Evaluación del FIDA e ITP.

133. En cuanto a los plazos de ejecución, todos los proyectos han tenido ampliación de su cierre, extendiéndose al menos un año, ya sea debido a retrasos en la organización y arranque, demoras en los desembolsos o, incluso, por factores políticos e institucionales. Por ejemplo, el de MARENASS debía concluir en junio de 2003, pero se extendió al 31 de diciembre de 2004 y se estableció la fecha de cierre de la cuenta de préstamo el 30 de junio de 2005⁷⁵.
134. El PCPC retrasó su puesta en marcha también debido a cambios en la estructura institucional gubernamental, designándose a FONCODES (bajo el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en esa época) como institución ejecutora del proyecto. En el PDSS I, se generaron retrasos en las transferencias de recursos a las comunidades a raíz, principalmente, de cambios en la entidad ejecutora del proyecto (pasó de MIMDES a MINAG-MARENASS-AGRORURAL). También afectó el inicio de proyectos la finalización del rol de la Corporación Andina de Fomento (CAF) como organismo cooperante para los proyectos del FIDA en el Perú⁷⁶. En el caso del PSSA, de acuerdo a la Revisión de Medio Término, se tuvo un lento arranque entre febrero de 2013 y diciembre de 2014, hasta que se contó con las condiciones necesarias para su ejecución y el primer desembolso del FIDA (octubre de 2014). EL PSSA recién entró a ritmo de ejecución y recuperación del tiempo perdido a partir de 2015⁷⁷ (el proyecto debía finalizar en marzo de 2018).
135. La ejecución presupuestaria (cuadro 22) de los proyectos ha sido en general satisfactoria. El mayor porcentaje de la cartera se concentró en la sierra sur del Perú (más del 50 %), que es donde se priorizaron las intervenciones de los proyectos del FIDA.

⁷⁵ El inicio del MARENASS coincidió con las últimas fases del Gobierno Fujimori y el proceso electoral de los años 2000, lo que significó dificultades institucionales para su implementación. Véase República del Perú-FIDA (2006, enero): "Informe de Terminación del Proyecto (ITP). Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)", p. 1.

⁷⁶ Agrorural-FIDA (2012, enero): "Informe final de ejecución. Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur del Perú, Convenio de préstamo N° 602-PE", Arequipa, p. 24.

⁷⁷ República del Perú-FIDA (2016, diciembre): "Informe de Revisión de Medio Período. Informe Principal y apéndices. Proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y Selva Alta de Perú, N° de informe 4328-PE".

Cuadro 22
Ejecución presupuestaria de la cartera de proyectos

	<i>Monto financiado (millones USD)</i>	<i>Porcentaje respecto a cartera total %</i>	<i>Monto por desembolsar (millones USD)</i>	<i>Ejecución presupuesto %</i>
MARENASS	12,00	11,4	0,00	100
CPC	18,90	18,0	0,00	100
PDSS I	18,10	17,2	0,00	98
PDSS II	8,20	7,8	0,00	100
PSN	14,40	13,7	0,00	97
PSSA	12,90	12,3	3,40	83*
VRAEM	20,60	19,6	20,60	N.A.
TOTAL	105,10	100,0	24,00	

Fuente: Informes de proyectos. *a la fecha de noviembre de 2017. N.A. No aplica.

136. Los costos operativos o administrativos son altos: entre el 22 % (MARENASS) y el 29 % (PDSS I). Estos porcentajes se asocian a las coberturas geográficas amplias y discontinuas, teniendo en cuenta que las acciones se dispersan por la propia lógica del enfoque de demanda. Al tratarse de zonas de pobreza, las comunidades se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, con limitaciones de acceso e infraestructura vial, aspectos que hacen costosas las intervenciones de desarrollo.
137. Los proyectos lograron mayor eficiencia en el uso de los limitados recursos a través de medidas que redujeron el problema de la alta dispersión. Por ejemplo, la delegación de responsabilidad en el manejo de los recursos transferidos y la ejecución de los proyectos a los propios usuarios. Igualmente, las pasantías, visitas e intercambios de experiencias entre pares posibilitaron amplificar el trabajo de los equipos técnicos de los proyectos y lograr una mayor capacidad de llegada a las comunidades y familias rurales.
138. El costo de inversión por familia se sitúa alrededor de los 500 USD, apreciándose como el más alto el de Sierra Norte, con 1 092 USD, y como el más bajo el del CPC y el PDSS, con 300 USD. El monto de inversión por familia, con excepción del Sierra Norte, fue relativamente pequeño en comparación a intervenciones similares, como, por ejemplo, los proyectos rurales del Banco Mundial (ALIADOS II), que tuvieron un promedio de USD 650 por familia.
139. El dato de la proporción de los costos operativos o administrativos se debe relativizar en la medida en que las operaciones del FIDA se caracterizan por ser de mucho menor escala que las de otros organismos financieros, pero con una importante llegada a la población objetivo, con capacidad de apalancamiento de recursos locales y con resultados o efectos evidentes. Y, si bien la amplia cobertura geográfica permitió llegar a más población, la baja inversión por hogar también limitó la consolidación de los resultados alcanzados.
140. Aspectos de organización y gestión. En entrevistas realizadas, se destacó positivamente la decisión de que las Unidades Ejecutoras del Proyecto (UEP), del MARENASS, el CPC, el PDSS y el PSN, estuvieran localizadas sobre el terreno y las oficinas locales (OL) ubicadas en las áreas de ejecución de los proyectos y en las cercanías de las municipalidades, de las comunidades y las familias rurales pobres involucradas en ellos. Los proyectos han generado una activa interlocución con los diferentes actores locales⁷⁸ y entre los mismos.

⁷⁸ Esta localización de la oficina local del Proyecto en la zona de intervención se ha roto en el caso del proyecto SSA (OL ubicada en Lima) y, al parecer, tampoco se mantendría para el proyecto VRAEM, que está aún por iniciarse.

141. Otro aspecto que ha posibilitado optimizar tiempos y recursos fue la alta continuidad de capital humano formado y con experiencia en proyectos del FIDA. Es el caso del PDSS II, que para su ejecución incorporó a una buena parte de los profesionales y técnicos que se desempeñaron en el PDSS I. Las UEP y OL de los proyectos han estado conformadas por equipos pequeños, en promedio de 25 personas, con alto nivel de compromiso y capacidades técnicas. Las contrataciones se realizaron a través de convocatorias abiertas y competitivas. En general, hubo estabilidad funcionaria, especialmente en las UEP, aunque también se tuvo rotación de personal en las OL por las exigencias de las condiciones laborales. Se contó, en todos los casos, con el apoyo de consultorías y estudios especializados.
142. Calificación. La eficiencia de la cartera se califica como moderadamente satisfactoria (4). Algunos aspectos clave permitieron mayor eficiencia para atender las áreas extensas y dispersas; por ejemplo, la delegación de la responsabilidad en el manejo de los recursos y ejecución de los proyectos a los propios usuarios; los recursos de contrapartida apalancados; y la estrategia y metodología de capacitación y transferencia de tecnología (AT contratadas directamente por las organizaciones o asociaciones). La ejecución presupuestaria de los proyectos ha sido satisfactoria. La decisión de que las UEP se localizaran en el terreno y las OL en las áreas de intervención ha sido clave para la confianza e interlocución directa con los diferentes actores locales. Esta práctica se ha roto con el PSSA.
143. Sin embargo, la eficiencia de la cartera no llega a ser calificada como satisfactoria debido a los retrasos y limitaciones en los lapsos de tiempo desde la aprobación de los proyectos y su efectividad, los relativamente altos costos fijos y operativos de las intervenciones, así como por los plazos o retrasos en su ejecución.

Impacto en la pobreza rural

144. Reducción de la pobreza rural. La EEPP revisó los diversos estudios y evaluaciones de impacto realizados de los proyectos, encontrando evidencia valiosa, pero también algunas limitaciones metodológicas. Por ejemplo, los proyectos no fueron evaluados de manera uniforme y un problema recurrente fue la inadecuada temporalidad de las líneas de base, que, en la mayoría de casos, se hicieron cuando los proyectos ya estaban en ejecución. Otra debilidad fue la falta de un adecuado grupo de control, así como no haber considerado la potencial contaminación de otras intervenciones previas o contemporáneas, que han hecho difícil determinar con precisión la atribución real de todos los impactos, por lo que algunos deben ser entendidos como aproximaciones, tanto cuantitativas como cualitativas.
145. Con la cautela necesaria dadas estas limitaciones metodológicas, los estudios revisados encuentran evidencia de reducciones en los niveles de pobreza en los usuarios de los proyectos. En el caso del PCPC, se señala una mejora (no cuantificada) de los ingresos en líneas productivas que representan el 68 % de los ingresos familiares, aunque el 61 % de estos hogares todavía era pobre al finalizar el proyecto. En el caso del PDSS, casi una tercera parte de las familias apoyadas con PDN logró superar la línea de pobreza, mientras que un 23 % mejoró sus ingresos, pero no superó la línea de pobreza⁷⁹.
146. Para el PSN, el estudio de evaluación de impactos del proyecto señala que la incidencia de la pobreza en la población atendida alcanzaba el 66 % y la pobreza extrema, el 48 % en la línea de base⁸⁰. Para el año 2015, la pobreza en el mismo grupo se habría reducido a 53 % y la pobreza extrema a 23,5 %. La mayor reducción se dio en pobreza extrema, que habría caído en más de 20 puntos porcentuales.

⁷⁹ Informes de terminación de proyectos.

⁸⁰ Informe final de resultados: Evaluación de efectos e impactos del PSN (2016).

147. Los resultados del análisis de la base de datos del préstamo suplementario del PDSS muestran que la incidencia de la pobreza extrema de los beneficiarios cayó en nueve puntos porcentuales al finalizar el proyecto y en mayor medida en los hogares con jefatura de mujer, que, al inicio del proyecto, tenían una mayor incidencia de la pobreza extrema en comparación con aquellos con jefatura masculina (cuadro 23).

Cuadro 23

PDSS II: pobreza según sexo del jefe de hogar

	2012	2015	2012	2015	Reducción pobreza (%)
Total familias	753	753	100	100	
No pobre	390	408	51,8	54,2	2,4
Pobre	161	211	21,4	28,0	6,6
Pobre extremo	202	134	26,8	17,8	-9,0
Total JH hombres	460	460	61,1	61,1	
No pobre	244	243	53,0	52,8	-0,2
Pobre	94	135	20,4	29,3	8,9
Pobre extremo	122	82	26,5	17,8	-8,7
Total JH mujeres	293	293	38,9	38,9	
No pobre	146	165	49,8	56,3	6,5
Pobre	67	76	22,9	25,9	3,1
Pobre extremo	80	52	27,3	17,7	-9,6

Fuente: Estudio de línea de base y Encuesta final Proyecto Sierra Sur II. Elaboración propia.

148. Estos resultados se pueden explicar por el tipo de actividad productiva que la cartera del FIDA promovió, cuyas características flexibles tuvieron un claro atractivo para hogares conducidos por mujeres con ideas de negocios relacionadas con su vida y entorno cotidiano. Estos resultados además son compatibles con datos censales sobre el incremento en las unidades agrarias conducidas por mujeres entre los años 1994 y 2012 y los efectos del proceso de feminización de la agricultura en el Perú.
149. El análisis de impactos del PDSS II y PSN realizada por la EEPP valida y complementa estos resultados. La EEPP utilizó datos combinados del censo agropecuario de 2012 y la ENAHO de 2008 y de 2012 para evaluar potenciales impactos del PDSS II y del PSN en la pobreza y los ingresos. Se diseñó una metodología de medición tomando 2008 como año base para ambos proyectos y 2012 como año de evaluación final, aplicando un método de balanceo entrópico a un grupo de conglomerados de ENAHO con proyecto (tratamiento) y sin proyecto (control). Se generaron estimados de diferencias en diferencias (anexo XI). Los resultados de la estimación para cada proyecto se presentan en el cuadro 24.

Cuadro 24
PDSS II y PSN: estimaciones impactos en pobreza

<i>PROYECTO SIERRA SUR II</i>			
Conglomerados	614		
F(3, 610)	34,03		
Prob> F	0		
R ²	0,2189		
	Coefficiente	Error Estándar	t
Diferencia pobreza LB (b1)	0,147**	0,051	2,84
Impacto estimado (b2)	-0,126*	0,074	-1,70
Cambio pobreza (b3)	-0,261*	0,034	-7,64
Constante	0,573**	0,025	22,47
<i>PROYECTO SIERRA NORTE</i>			
Conglomerados	558		
F(3, 554)	4,66		
Prob> F	0,0032		
R ²	0,0719		
	Coefficiente	Error Estándar	t
Diferencia pobreza LB (b1)	0,199**	0,066	2,99
Impacto estimado (b2)	-0,22*	0,114	-1,92
Cambio pobreza (b3)	-0,037	0,041	-0,91
Constante	0,514*	0,031	16,19

Fuentes: ENAHO 2008 y 2012, y IV CENAGRO (2012). Elaboración propia.

150. Ambos proyectos tuvieron impactos significativos en la reducción de la pobreza en los conglomerados correspondientes y en comparación con el grupo de control. En el caso del préstamo suplementario del PDSS, se consiguió reducir la pobreza en 12,6 puntos porcentuales con respecto al grupo de control. En el PSN, el impacto fue aún más fuerte, con una disminución de 22 puntos porcentuales en la tasa de pobreza en los conglomerados con proyecto con respecto al grupo de control.
151. Diversos factores contribuyeron a la reducción de la pobreza. La observación realizada en el trabajo de campo evidenció una importante diversificación en las actividades de generación de ingresos. Estas actividades son una combinación de actividades agrícolas y no agrícolas, como turismo, asistencia técnica y gastronomía, entre otras. Una actividad extendida en los proyectos visitados es la crianza de cuyes. Según testimonios recogidos por la misión de la EEPP, se obtienen ganancias –cubiertos todos los costos, incluida la mano de obra– de, al menos, el 40 %. Esta actividad muestra un alto involucramiento de las unidades familiares, muchas veces bajo el liderazgo de las mujeres. El turismo vivencial y comunitario es otra actividad que destaca en cuanto a ingresos monetarios y la puesta en valor del patrimonio histórico, cultural y natural. La recuperación de saberes y el fortalecimiento de la identidad cultural son intangibles que están presentes en varias de las iniciativas exitosas visitadas.
152. La promoción de cambios tecnológicos y la mejora de los activos físicos y naturales también fueron factores que contribuyeron al incremento en los ingresos. Los sistemas de microriego (a goteo o aspersión), cultivos protegidos con agrofilm, galpones y manejo genético de cuyes, elaboración de biol o fertilización

- foliar y abonamientos naturales permitieron mejorar los niveles de producción y los rendimientos.
153. El reporte de incrementos en activos físicos en los proyectos está en el orden del 70 % al 90 % de la población atendida, principalmente a través de los PGRN y los PDN. El CPC reporta incrementos de más de 300 % en los activos para negocios. Como se ha indicado anteriormente, en el caso del PDSS, el aumento de los activos físicos de las familias que participaron en los PDN llegó a USD 900 por familia, y a USD 1 090 en activos físicos y USD 1 413 en activos naturales por familia que participó en los PGRN. Con el préstamo suplementario, la mejora de los activos físicos y naturales se estima en USD 3 867 por familia participante en los PGRN y de USD 931 en activos físicos de los negocios en familias que participaron en los PDN⁸¹. En el ámbito de intervención del Sierra Norte, el incremento total de los activos entre el inicio y el final del proyecto fue del 34 %. Los activos físicos se incrementaron en el 88,9 % de las familias beneficiarias.
 154. La EEPP considera también los factores que habrían permitido aumentar aún más el impacto en los ingresos y los activos. La ERP del PDSS llevada a cabo por la IOE evidencia la importancia de la adopción de enfoques diferenciados que habría permitido una mayor adaptación a los distintos contextos geográficos y socioeconómicos y un mejor aprovechamiento de las sinergias entre los componentes del proyecto debido a que los PDN, los PGRN y la componente de ahorro e inclusión financiera no operaron en sinergia.
 155. La continuidad del enfoque territorial y, dentro de ese marco, de los corredores económicos hubiera sido importante para enfrentar con eficacia los retos del desarrollo de zonas rurales tan vastas y difíciles como las del Perú y para proponer una renovada estrategia de desarrollo rural del Estado peruano.
 156. Finalmente, la consolidación de los PDN en la cartera de proyectos es un tema estrechamente ligado a las características y calidad de la AT. Por eso, los efectos hubiesen sido aún mayores si se hubiera mantenido un mayor tiempo y profundización de los servicios de AT, de acuerdo a especialidades y en función a la dinámica o evolución de los emprendimientos (especialmente en aspectos productivos y sanitarios, de administración y gestión de los negocios, de comercialización y búsqueda o concreción de mercados, y de acceso a servicios financieros pertinentes a la escala y características de los mismos).
 157. La colaboración con un conjunto más amplio de agentes del sector público (INI A, SENASA, Oficinas Locales de Desarrollo de los municipios) y privados (proveedores, profesionales asociados, las ONG) habría podido proporcionar al grupo objetivo de los proyectos no solo canales de comercialización, sino también conjuntos más especializados de servicios técnicos y empresariales, que los asociados en la ejecución no siempre tuvieron.
 158. Se esperaba que la mejoría de los ingresos observada en el marco de los proyectos del FIDA estuviera acompañada de incrementos en la productividad agrícola y la seguridad alimentaria. Sin embargo, la misión no ha encontrado evaluaciones ni estudios específicos al respecto. En el caso de los proyectos MARENASS y CPC, se reportan mejoras en la seguridad alimentaria, pero no lo hacen a través de un indicador directo, sino en términos de aumentos en la disponibilidad de alimentos a partir de la mejora de los activos físicos y naturales.
 159. El PDSS habría tenido incidencia en el incremento de la productividad agropecuaria, especialmente por la incorporación, como se dijo, de importantes cambios tecnológicos en los sistemas productivos. Se considera, especialmente a partir de los resultados de los PDN, los PGRN y la diversificación de actividades e ingresos de

⁸¹ FIDA (2012): "Informe final de ejecución, Convenio 062-PE", Arequipa, p.36, y FIDA (2015, diciembre): "Informe final. Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de Ingresos y Mejoramiento de la Calidad de Vida en la Sierra Sur del Perú II". Arequipa, p. 54.

las familias, que se habría generado un mayor acceso, disponibilidad y aprovechamiento de los alimentos por parte de las familias usuarias. La mejor gestión de los recursos naturales contribuyó a una recuperación o conservación de los suelos y a la optimización de la producción a través de sistemas agroforestales, el manejo de pendientes y laderas, etc. Los efectos de estos elementos en la productividad, sin embargo, no han sido evaluados o medidos en forma directa en las evaluaciones existentes.

160. En el trabajo de campo, se pudo constatar que las intervenciones incrementaron la producción de alimentos, y la dieta familiar se advierte más variada, con la incorporación de una mayor diversidad de productos (que producen o adquieren en el mercado), como los cuyes, las hortalizas de los biohuertos y cultivos protegidos (fitotoldos), crianza de truchas, etc.
161. En cuanto a la desnutrición infantil, sólo el PDSS I y el PSN incorporaron el indicador como parte de sus marcos lógicos. Las familias entrevistadas para la ERP del PDSS reportaron un mejoramiento de la dieta familiar y de los niveles nutricionales de la población infantil. En el reporte del PDSS I⁸², la desnutrición crónica en las zonas del proyecto pasó del 36 % en el año 2005 al 22 % en el 2009. En el PSN, se reporta, con base en estudios de terceros, que la desnutrición crónica entre niños menores de 5 años en su zona de influencia pasó de 12,2 % en 2010 a 6,5 % en 2014⁸³. Cabe señalar que ambos reportes reconocen que no es posible establecer el nivel de atribución de los proyectos con tales resultados.
162. En general, los resultados de los proyectos no reflejaron adecuadamente los logros en materia de nutrición; ni cómo la productividad agrícola contribuyó a la mejora de la seguridad alimentaria. Es preciso que, de cara al futuro, y en el marco de la nueva estrategia para el país del FIDA, se realice un mayor monitoreo a estos temas, con indicadores específicos que den cuenta del estado de situación y de los avances en seguridad alimentaria, nutrición y productividad agropecuaria.
163. Los proyectos tuvieron impacto en el desarrollo del capital humano y social y el empoderamiento de los beneficiarios. Se han documentado los efectos derivados de las formas de participación impulsadas por el FIDA, las cuales sugieren un claro empoderamiento de los beneficiarios, algo que también se verificó en las visitas de campo. Dos ejemplos notables son las experiencias del Caserío Palestina y de la Asociación de Productores Agropecuarios de Miguel Grau, ubicadas en la provincia de Moyobamba, departamento de San Martín. En ambos casos, los proyectos del FIDA apoyaron el impulso inicial de las organizaciones locales y se observa en ellas una capacidad de gestión que trasciende a las intervenciones promovidas con financiamiento del FIDA.
164. Según un estudio realizado por el PDSS II⁸⁴, las asociaciones de productores desarrollaron capacidades que les permitieron mantenerse en el mercado en condiciones para hacer crecer sus negocios. Algunos de ellos están desarrollando actividades comerciales por contrato articuladas a cadenas de valor. La orientación del PSN a mejorar la actividad productiva de los beneficiarios impulsó la creación de organizaciones económicas que crecieron el 81,5 % entre 2010 y 2015⁸⁵.
165. La conformación de más de 5 000 organizaciones de productores y la mayor articulación de estas familias productoras rurales con actores clave del desarrollo local, tales como los Municipios o los proveedores de servicios de asistencia técnica, definitivamente modificaron de manera positiva su condición de productores rurales y revirtieron la percepción negativa que tenían sobre estas

⁸² Informe final de ejecución PSS I, p. 57.

⁸³ Informe final de resultados del PSN, p. 88.

⁸⁴ Sierra Sur II, (2015): "Análisis de las formas asociativas para la sostenibilidad de emprendimientos de familias rurales pobres – El Cooperativismo como una alternativa de organización".

⁸⁵ Sierra Norte (2016): "Evaluación de los efectos e impactos del proyecto de Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural de la Sierra Norte".

- organizaciones. Estos productores hoy cuentan con una base social enriquecida, que los hace menos vulnerables.
166. La modalidad de transferencia de recursos a través del CLAR delegó el manejo y decisión de los recursos a los propios campesinos organizados; además de ser altamente innovadora en su momento, generó un alto nivel de autoestima de las familias involucradas y promovió liderazgos locales.
 167. El PDSS valoró económicamente los activos culturales tangibles e intangibles de las comunidades campesinas y generó autoestima y confianza en los actores involucrados. Mediante la atribución de un valor monetario a los activos culturales, se generó la creación de un mercado de saberes y conocimientos formado por profesionales y asistentes técnicos campesinos que reemplazó parcialmente al sistema tradicional de extensión agrícola.
 168. Esta valorización originó un círculo virtuoso de reproducción de capital social y relacional y de dignificación de la misma cultura campesina, generando un efecto de empoderamiento difícil de medir cuantitativamente, pero que ciertamente se puede todavía comprobar en la observación directa.
 169. El componente de gestión del conocimiento y los activos culturales introducido por el PDSS logró que las comunidades priorizaran las iniciativas dirigidas a aumentar el valor económico y social tanto de los conocimientos locales como de los adquiridos a través del proyecto. Ello tuvo importantes implicancias en el desarrollo de la autoestima y el fortalecimiento de identidades de los diversos actores involucrados, especialmente de los campesinos, promotores y asistentes técnicos.
 170. Se observó que el enfoque de Talentos Rurales ha sido exitoso y viene generando avances en el reconocimiento oficial –en el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa (SINEACE)– de los conocimientos de los actores locales, poniendo a disposición de otros productores estos saberes mediante una base de datos a nivel nacional. Este tipo de certificaciones es motivo de orgullo en quienes la poseen y les brinda nuevas oportunidades de generación de ingresos por sus servicios de asistencia técnica.
 171. En las visitas de campo se evidenció, especialmente en el caso del PDSS, la alta valoración de los actores involucrados por la metodología de capacitación campesino a campesino, cuyos resultados han mostrado su eficacia al contar con un mayor capital humano cualificado en las áreas rurales, a partir del potenciamiento de sus propios saberes y conocimientos. En las entrevistas, especialmente con las mujeres, se valoró que, a través de los intercambios de experiencias, las pasantías y las rutas de aprendizaje, entre otros, los proyectos desencadenaron procesos de aprendizaje que han fortalecido sus capacidades, autoestima y liderazgo. Se entrevistó a varios talentos, principalmente mujeres, que demostraron sus capacidades adquiridas o desarrolladas y que ofrecen o venden servicios técnicos en sus comunidades y localidades. Una buena parte de esta oferta de servicios estuvo conformada por jóvenes profesionales, como se evidenció en la ERP del PDSS, según la cual un 33 % de los servicios de AT eran brindados por jóvenes (entre los 18 a 29 años).
 172. Respecto a la institucionalización en las políticas públicas, los instrumentos diseñados y aplicados por la cartera del FIDA muestran distintos niveles de institucionalización, como se detalla en el capítulo sobre la ampliación de escala. Finalmente, los proyectos contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones locales en el marco del proceso de descentralización. Se logró una participación activa de los gobiernos locales en algunos ámbitos, así como se motivó el desarrollo de liderazgos locales con potencial de participación política en los escenarios regionales y nacionales.
 173. Calificación. La EEP considera que los impactos en la pobreza y los ingresos rurales registrados en las zonas de intervención son importantes y le otorga una

calificación de satisfactorios (5). Esta calificación proviene de la evaluación conjunta de la evidencia encontrada, la cual, aun con limitaciones metodológicas, apunta en la misma dirección de impactos significativos tanto en el análisis cualitativo como cuantitativo, y es coherente con mediciones de efectos en activos y en dimensiones de capital social y empoderamiento de los usuarios. Un componente débil del impacto en la pobreza rural es el de “productividad agrícola y seguridad alimentaria”, para el que no hay suficiente evidencia cuantitativa.

Sostenibilidad de los beneficios

174. Los párrafos siguientes evalúan la sostenibilidad de los beneficios generados por la cartera de proyectos del FIDA desde una perspectiva técnica, ambiental, social e institucional. En cuanto a la sostenibilidad técnica, el aporte realizado por las familias y comunidades, especialmente en recursos propios, mano de obra y materiales locales, en muchos casos, superaron los incentivos monetarios del proyecto y les permitió altos grados de apropiación de las acciones y resultados alcanzados, aspectos que coadyuvan a la continuidad y sostenibilidad de los beneficios.
175. En las iniciativas de gestión de los recursos naturales, principalmente a través de los PGRN visitados por la EEPP, se destacó una importante revalorización de los recursos naturales y de su potencial por parte de las familias y comunidades. La misión pudo apreciar que la mayoría de ellas han tenido continuidad en su operación y mantenimiento luego de terminados los proyectos.
176. En las visitas de campo también se observó que gran parte de las prácticas tecnológicas promovidas continúan y han implicado una revalorización de los activos naturales o culturales al ser adoptadas por las familias y comunidades, desde las tradicionales, como las terrazas, los andenes y el manejo de suelos, hasta los sistemas de riego presurizado a goteo o aspersión. Estas prácticas han sido capitalizadas por los diferentes proyectos, mejoradas o amplificadas, como se pudo apreciar en las visitas a zonas de los proyectos SN y SSA. En cuanto a los negocios, también se pudo ver que los que demuestran alta rentabilidad, especialmente los de crianza de cuyes, truchas, gastronomía y producción de hortalizas orgánicas, se encuentran consolidados y conectados a mercados locales dinámicos.
177. La muestra visitada también permitió identificar limitaciones que afectan la sostenibilidad de las intervenciones del FIDA, como el limitado período de tiempo de asistencia técnica, especialmente a los negocios. Los emprendimientos exitosos que requieren de mayores inversiones –en todos los proyectos de la cartera– tanto en asistencia técnica como en infraestructura, comercialización y mercados, son los de turismo rural y, en cierta medida, aquellos en la línea de lácteos y artesanía textiles.
178. También se observó que las capacidades de gestión y administración de los negocios no terminan siempre de consolidarse y se requiere mayor apoyo para las labores de transformación, comercialización y llegada a los mercados. Otro tema que fue señalado por los usuarios fue la falta de financiamiento para capital de trabajo o ampliación de los emprendimientos de los PDN, lo cual limitó una mayor expansión dirigida por la demanda. El acceso a servicios financieros innovadores aparece también como crucial para la sostenibilidad de aquellos, más allá del producto financiero “mujeres ahorristas”. En general, un mayor involucramiento de actores del sector público y privado hubiera facilitado una provisión de asistencia técnica más continua y sostenible y la consolidación de los negocios.
179. Respecto a la operación, mantenimiento y continuidad de las IDL, se constató que el cofinanciamiento de los gobiernos locales fue importante y promovió la sostenibilidad. No obstante, las IDL, como instrumento para mejorar el apoyo a la infraestructura productiva, fueron perdiendo peso en los proyectos SN y SSA, tanto en número como en financiamiento. Los montos invertidos en los IDL,

de acuerdo a las entrevistas con autoridades municipales distritales, también fueron disminuyendo los últimos años debido a los recortes presupuestarios en los niveles subnacionales.

180. La consolidación y escalamiento de los beneficios generados por los proyectos requieren de inversión pública que no está asegurada. Existen casos exitosos donde los gobiernos locales han apoyado con normas y recursos las iniciativas comunitarias y asociativas, como, por ejemplo, en el caso del Gobierno Regional de Cajamarca, que promueve la organización y desarrollo de las cooperativas agropecuarias, o en Ccorca (Cusco), con la habilitación de una laguna o cosecha de agua en un pantano, que posibilitó la recuperación de la biodiversidad con efectos ambientales positivos y su puesta en valor como atractivo natural y cultural. Estos son ejemplos a seguir y a ampliar, que muestran que las políticas públicas tienen un papel importante de acompañamiento y fortalecimiento de los aprendizajes y experiencias en la gestión de los recursos naturales y el desarrollo de iniciativas económico-productivas. Sin embargo, están lejos de ser procesos generales o masivos. El involucramiento de gobiernos locales y regionales con enfoques de proyectos del FIDA es aún incipiente y muy localizado.
181. En cuanto a las finanzas rurales, las instituciones microfinancieras (IMF), en promedio, perdieron más del 50 % de las ahorristas que entraron a través de los proyectos del FIDA. A ese respecto, se encuentra que los incentivos monetarios para el ahorro operaron bien para el objetivo inicial de incorporar a las mujeres en el sistema financiero. También fue un incentivo de liquidez para las IMF involucradas. Sin embargo, una vez concluidos los proyectos, tal incentivo desapareció para las mujeres rurales y para las propias IMF. Los datos cuantitativos recopilados por la IOE durante las visitas de campo muestran la reducción en el número de ahorristas una vez finalizado el proyecto (cuadro 25).

Cuadro 25

Situación de ahorristas con y sin proyecto en tres IMF

	<i>Con los proyectos</i>	<i>Al 2016 sin proyectos</i>	<i>Var %</i>
CREDINKA	6 000	3 000	-50
Caja los Andes	8 000	2 000	-75
Caja Nuestra Gente (Cajabamba)	500	50	-90

Fuente: Entrevistas realizadas en mayo de 2017 por la IOE en Puno y Cusco (PDSS), y Cajamarca (PSN).

182. Una limitación para la continuidad de las mujeres ahorristas en el sistema formal financiero se relaciona con los incentivos y los altos costos de transacción. Para las mujeres rurales, las tasas de interés pagadas por sus ahorros eran bajas y los costos de transacción altos, por lo que generalmente optaron por otras formas de ahorro no necesariamente vinculadas al sistema supervisado (bancos comunales propios o de las ONG de microfinanciamiento).
183. De acuerdo con el testimonio de los exresponsables de ahorros de mujeres rurales en las IMF, esta es una población considerada no rentable. Su atención, por tanto, requiere del diseño de incentivos y de un tratamiento específico por parte de la autoridad de regulación y fiscalización con los que hoy no se cuenta, y que contemple la formación y constitución de equipos para el apoyo a las mujeres localizadas más lejos de los centros urbanos. Igualmente, las IMF tuvieron dificultades para mantener la cobertura una vez que los proyectos y sus incentivos terminaron. La sostenibilidad del microseguro se concretó al ser incorporado en la propia oferta de servicios de las IMF, aunque se apreció que, una vez terminados los proyectos, las mujeres ahorristas lo discontinuaron al estar articulado al mantenimiento de sus cuentas de ahorro.

184. Respecto a la sostenibilidad institucional, hay ejemplos valiosos de continuidad de las asociaciones. En los grupos visitados en Cusco y Puno, se notó que se valora la organización alcanzada como un instrumento para acceder a recursos del Estado o del sector privado y como un requisito para acceder a programas de desarrollo y a concursos. En Cajamarca, se observó que han pasado a conformar cooperativas o redes de productores (de más de 50 productores), que brindan servicios a sus asociados (provisión de insumos, acopio y comercialización directa, y, en algunos casos, también asistencia técnica). Tal es el caso de la REDPROCUYCO, la Cooperativa de productores de Talla "Redes Unidas" (Cajabamba), o de COOPREDESCUY, en Cajabamba.
185. Sin embargo, la continuidad de las asociaciones no está garantizada debido a varios factores, como el corto tiempo de los proyectos, las limitaciones de la asistencia técnica, la falta de acceso a financiamiento y a mercados más dinámicos. En el caso del PDSS, nuestras entrevistas con exmiembros de los equipos técnicos revelaron que entre el 30 % y el 50 % de las asociaciones de productores, a pesar de su formalización con personería jurídica, estarían inactivas y los negocios paralizados. No se pudo constatar, en los ITP de la cartera de proyectos, información que permita dar cuenta de un "índice de mortalidad" de las asociaciones de productores fortalecidas o creadas por los proyectos, ni de cuántas se consolidaron a partir de los PDN.
186. La capitalización de las experiencias de la cartera del FIDA hacia la institucionalidad y las políticas públicas se considera exitosa; al mismo tiempo, como se detallará más adelante en el reporte, tanto el enfoque como las metodologías y la gestión de los proyectos tienen mucho potencial que puede ser recuperado por la institucionalidad pública.
187. La articulación de programas e intervenciones es clave para la sostenibilidad y se necesita aprovecharla más. Un aspecto que ha contribuido de forma espontánea a la sostenibilidad de algunos emprendimientos visitados ha sido el acceso de los usuarios, posproyecto, a otros fondos, como los de la Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva (PROCOMPITE), el Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) o a programas como Haku Wiñay⁸⁶. Esto indica que existe un importante potencial de articulación con otros programas e intervenciones rurales, que ha sido poco aprovechado en las políticas públicas. Este potencial podría ser mejor capitalizado con una estrategia de desarrollo rural a nivel nacional, que articule de manera coherente las diversas intervenciones de la gestión pública nacional, regional y local, así como las atomizadas intervenciones de los diferentes programas sectoriales del nivel nacional⁸⁷.
188. Finalmente, uno de los aspectos que afectó la consolidación y sostenibilidad de los resultados fue la decisión del GdP de que el FIDA no implemente actividades en áreas ya cubiertas anteriormente por sus proyectos, lo que supuso mayor amplitud y dispersión del área de intervención. A esto se añade la falta de una estrategia de salida en la que se tenga una clara definición del papel que asumirían las instituciones nacionales y locales una vez terminado el proyecto, aspecto que perjudica la sostenibilidad de largo plazo de los beneficios derivados del mismo.
189. Calificación. La sostenibilidad de los resultados o logros de la cartera se califica como moderadamente satisfactoria (4). Varias iniciativas e innovaciones impulsadas por la cartera de proyectos del FIDA se han institucionalizado e incorporado a las políticas públicas, aunque se percibe que su difusión y puesta en

⁸⁶ El programa Haku Wiñay trabaja con beneficiarios del programa Juntos de MIDIS y es ejecutado por el FONCODES. Utiliza una metodología muy similar a los proyectos del FIDA, pero se orienta a la población en situación de mayor pobreza en zonas rurales.

⁸⁷ Fort, R., Remy, M.I y Paredes, H. (2015, septiembre): *¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en el Perú? Aportes para el debate y propuesta de implementación*, Lima, GRADE. Este trabajo fue financiado por una de las donaciones del FIDA.

práctica a mayor alcance es aún limitada. Asimismo, no está asegurada la continuidad de los emprendimientos productivos impulsados, y la sostenibilidad de la institucionalización de las políticas públicas aún se percibe en una etapa inicial. Entre las debilidades para la consolidación y sostenibilidad de los emprendimientos, se tienen: los limitados tiempos, ritmos y contenidos de la asistencia técnica; las frágiles capacidades en la gestión de emprendimientos y en la operación y el mantenimiento; la ausencia de capital de trabajo e inversión; y las dificultades en la llegada a mercados más dinámicos. Existen altos costos de transacción para el acceso de las mujeres rurales a instrumentos financieros, aspecto que, en gran medida, desmotivó la continuidad del componente de finanzas rurales de los proyectos. Un aspecto que ha contribuido a la sostenibilidad posproyecto ha sido una articulación espontánea a otros fondos públicos, lo que debería llevar a las autoridades a capitalizar mejor las experiencias de proyectos del FIDA con una estrategia de desarrollo rural.

Observaciones clave

- Los proyectos se alinearon con las prioridades nacionales y atendieron las necesidades de su población objetivo en el marco de un enfoque participativo y movilizador de la demanda.
- En gran medida, tuvieron una alta eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y metas previstas, a pesar de la amplitud o dispersión de sus respectivas coberturas geográficas y poblacionales, lo que afectó a la consolidación de los resultados alcanzados.
- Se han podido constatar impactos significativos de la cartera en la reducción de la pobreza, el incremento de activos y el empoderamiento de los usuarios.
- Sin embargo, la cartera mostró algunas debilidades: i) la tendencia a dispersar demasiado las intervenciones en el territorio en un contexto de debilitamiento del enfoque territorial y abandono de conceptos como el de corredores económicos; ii) la estrategia de focalización se caracterizó por algunos elementos que limitaron el acceso de los más pobres; y iii) a excepción parcial de PSSA y VRAEM, no se ha contemplado de manera explícita la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático.
- En general, se tuvo una buena gestión de los proyectos, con altos niveles de ejecución presupuestaria, pero con desfases entre su aprobación y efectividad y los plazos de ejecución y cierre. Los costos operativos fueron relativamente altos debido a las extensas y dispersas coberturas geográficas y poblacionales atendidas.
- En el ámbito de la sostenibilidad de los beneficios, se encontraron debilidades para la consolidación y sostenibilidad de los emprendimientos debido a los tiempos y contenidos limitados de la asistencia técnica; las frágiles capacidades en la gestión de emprendimientos y en la operación y el mantenimiento; la ausencia de capital de trabajo e inversión; las dificultades en la llegada a mercados más dinámicos; y la persistencia de altos costos de transacción para el acceso a instrumentos financieros para las mujeres rurales.
- Varias iniciativas e innovaciones impulsadas por la cartera de proyectos del FIDA se han institucionalizado e incorporado a las políticas públicas. La articulación espontánea a otros fondos públicos debería llevar a las autoridades a capitalizar mejor las experiencias de proyectos del FIDA con una estrategia de desarrollo rural. De otro lado, su difusión y puesta en práctica a mayor alcance es aún limitada.

B. Otros criterios de evaluación

Innovaciones

190. El FIDA en el Perú ha promovido, a lo largo de la ejecución de los proyectos de su cartera, enfoques, metodologías e instrumentos innovadores, los cuales han tenido continuidad, adaptaciones y mejoras de un proyecto a otro. Las innovaciones impulsadas han sido interiorizadas y puestas en la práctica por las autoridades del

GdP en todos los proyectos realizados con préstamos del FIDA. Varias de las innovaciones han sido replicadas por otros proyectos públicos y se han incorporado a las políticas públicas sectoriales. También el FIDA dejó un suficiente espacio de maniobra a los operadores involucrados (GPP, personal de proyectos, instituciones ejecutoras, etc.), permitiendo así a los proyectos convertirse en un verdadero laboratorio experimental, fuente de innovaciones y mejoras. Los párrafos siguientes detallan las innovaciones más relevantes.

191. El FEAS introdujo la transferencia directa de fondos en un contexto en el que la percepción existente entre los productores era la de asociar la AT con servicios gratuitos. El cambio introducido por el proyecto, y uno de sus logros más importantes, fue el reconocimiento del valor económico de la AT. Este nuevo enfoque fue reproducido y perfeccionado en los proyectos subsiguientes (MARENASS, CPC, PDSS, PSN, PSSA).
192. El MARENASS fue el primer proyecto del FIDA en utilizar la metodología de asignación de los recursos de inversión pública basada en concursos, en relación al manejo de los recursos naturales (MRN), adaptando la metodología Pacha Mama Raymi. Estos concursos incentivan la difusión de innovaciones tecnológicas locales y estimulan la mejora de las prácticas empleadas por las familias y las organizaciones campesinas. En términos de impacto, estos concursos han permitido promover la colaboración y sana competencia entre pares. Se han convertido en herramientas fundamentales de empoderamiento e inclusión social, así como de mejora en la producción y en la calidad de vida de los hogares.
193. Mientras que en el MARENASS los concursos fueron empleados en el campo del manejo de los recursos naturales y las mejoras a la vivienda, el proyecto CORREDOR utilizó esta metodología para promover iniciativas y planes de negocios. En los PDSS, PSN y PSSA, los concursos se utilizan para el manejo de recursos naturales y el desarrollo de negocios o empresas. El CPC fue el primero que utilizó el mecanismo de los CLAR para la asignación de fondos públicos mediante concursos, seguido por los proyectos sucesivos, tanto del FIDA como de otros donantes y del Estado peruano. En los CLAR, el elemento innovador está representado por: i) el compromiso de mantener el proyecto fuera del espacio tradicional de la toma de decisiones, generando un marco favorable de confianza, transparencia y, finalmente, de legitimación de las organizaciones campesinas, y ii) la combinación de técnicas de planificación participativa con prácticas tradicionales de gestión de recursos de las sociedades andinas, basadas en los principios de equidad y solidaridad.
194. El PDSS introdujo una mejora en este mecanismo, al aplicarlo para entregar fondos pendientes. Esto favoreció el buen uso de recursos como condición para que las familias beneficiarias pudiesen seguir recibiendo fondos públicos e incrementando el valor de esta experiencia.
195. En el ámbito de las microfinanzas rurales, y en particular en el caso de las cuentas de ahorro, el CPC fue pionero en desarrollar un esquema innovador de incentivos (subsidios) para motivar a las mujeres rurales a abrir y utilizar cuentas de ahorro, estableciendo una relación inicial con los intermediarios financieros regulados. Los grupos de ahorro y la educación financiera fueron las herramientas utilizadas para este fin. En este caso, el enfoque innovador ha sido reproducido parcialmente por los proyectos sucesivos, con impactos desiguales y limitaciones de sostenibilidad.
196. Los microseguros rurales fueron otorgados por primera vez en el marco del PDSS como resultado de un programa piloto de seguros de vida lanzado por el proyecto en alianza con la compañía de seguros La Positiva. El PDSS introdujo también la gira motivacional, mediante la cual un grupo de actores locales realizó visitas sobre el terreno a organizaciones que desarrollaron experiencias exitosas. La gira motivacional fue una variación significativa integrada en la

estrategia de capacitación horizontal –campesino a campesino– y de intercambio de experiencias.

197. Por otra parte, los actores institucionales entrevistados para la EEPP subrayaron un cierto agotamiento de la capacidad de innovación de los proyectos del FIDA y el reto de identificar nuevas innovaciones apropiadas para Perú y las evoluciones económicas, sociales y políticas de los últimos años. En los proyectos PSN, PSSA y en el diseño del PDST, si bien se mejoraron y adaptaron las innovaciones previas, se aprecia ya un claro riesgo de caer en reiteraciones que pueden inhibir la creatividad y potencial de innovación de los proyectos. El FIDA y sus proyectos en el Perú tienen el desafío de recuperar las capacidades de innovación que los caracterizaron.
198. Calificación. La EEPP considera que la capacidad de innovación de los proyectos del FIDA ha sido satisfactoria (5) para el periodo de evaluación, según una amplia documentación y opiniones de informantes clave; no obstante, llama la atención sobre el debilitamiento de esta capacidad en la actualidad y la necesidad de encontrar “nuevas innovaciones” en un contexto cambiante.

Ampliación de escala

199. Los CLAR son el instrumento con mayor alcance e institucionalización en la gestión del Estado peruano, como se consigna en el cuadro 26.

Cuadro 26

Institucionalización del CLAR

El proceso que ha conducido al escalamiento del CLAR ha involucrado a varios actores, como la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Perú (REMURPE), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), AGRORURAL, el Programa Regional de Investigación y Diseminación de Innovaciones Rurales (PEIR)⁸⁸ y la Fundación Ford, que se han enfrentado a la tarea de buscar formas de asegurar el uso masivo del CLAR en los municipios rurales peruanos y, a partir de ahí, crear las condiciones para que sus principios de funcionamiento sean integrados en las políticas de inversión pública.

Esta “asociación” entre actores diferentes entrañó un estudio comparativo de la normativa sobre inversión pública vigente en el Perú, en el cual se identificó la Ley de Promoción a la Competitividad Productiva (PROCOMPITE), promulgada en 2009, como la mejor oportunidad para ampliar de escala el CLAR, en la medida en que permitía la transferencia de recursos públicos hacia actividades productivas de comunidades rurales, por medio de mecanismos competitivos.

Sobre la base de estas conclusiones, se conformó una alianza interinstitucional⁸⁹ que formuló una propuesta para modificar la ley e incluir al CLAR en la Ley PROCOMPITE, con el objetivo de permitir que pequeños municipios rurales con pocos recursos pudieran acceder a fondos para realizar concursos bajo el formato CLAR. En 2011, este largo proceso se tradujo en la firma de un Convenio⁹⁰ entre AGRORURAL, REMURPE e IEP para institucionalizar el enfoque del CLAR a nivel nacional, como estrategia para fomentar la transparencia en el uso de recursos públicos a gobiernos locales. Actualmente, el CLAR es una política pública, como parte del reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar⁹¹.

⁸⁸ El PEIR es una iniciativa desarrollada por el FIDA y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) para impulsar activamente la ampliación de escala de innovaciones rurales que mostraron ser efectivas a escala local.

⁸⁹ Incluyó a la Comisión Internacional de Asuntos Sociales, la Presidencia del Consejo de Ministros, el MINAG, el MIDIS, el Fondo Nacional de Compensación para el Desarrollo, la FAO, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la organización humanitaria CARE y la fundación SwissContact.

⁹⁰ Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Agricultura, a través de AGRORURAL, la REMURPE y el IEP.

⁹¹ La ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, aprobada el 15/10/2015, tiene por finalidad “mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los organismos competentes, en los distintos niveles de gobierno, con un enfoque multisectorial e intergubernamental, para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar a través de políticas que

200. Los PDN son aplicados por los principales programas de desarrollo productivo y sociales del gobierno central (Programa de Compensaciones para la Competitividad del Ministerio de Agricultura (AGROIDEAS)⁹², Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra (ALIADOS)⁹³, Proyecto Mi Chacra Emprendedora-HAKU WIÑAY⁹⁴, etc.) y de los gobiernos subnacionales (PROCOMPITE⁹⁵), que financian a grupos de productores organizados. En PROCOMPITE, los PDN han sido mejorados en cuanto a su metodología tras una evaluación en el año 2015. El programa ALIADOS mejoró el alcance del financiamiento de los PDN, ampliando los rubros en los que podía aplicarse la transferencia de recursos a la compra de activos de producción.
201. Otros instrumentos muestran un nivel de institucionalización intermedia. Tienen el respaldo legal (resoluciones, leyes que los promueven etc.), pero no cuentan con respaldo presupuestario para su mayor aplicación o muestran una cobertura limitada aún:
- Microseguros rurales. En el año 2016, mediante la Resolución N° 2829-2016 de la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) se modificó el Reglamento de Pólizas y Seguros para incorporar los microseguros o seguros inclusivos para personas de bajos ingresos, lo que constituye un importante impacto en la política pública.
 - Talentos Rurales. Si bien es un elemento de intervención del programa PROCASUR, el PDSS contribuyó a su mayor difusión y réplica en la gestión pública y a su continuidad en los subsiguientes proyectos del FIDA. Mediante la Resolución Ministerial N°0604-2015 MINAGRI, se incluyó la Estrategia Nacional de Talentos Rurales como parte de los lineamientos de promoción de la agricultura familiar y de su estrategia nacional para 2021 (ENAF). Hasta ahora, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) no cuenta con un presupuesto asignado.
202. En términos de ampliación de escala de los proyectos públicos, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS)⁹⁶ amplió de escala el enfoque de cuenta de ahorros, recogiendo la experiencia del PCPC y del PDSS en el fomento del ahorro financiero para incrementar el nivel de inclusión financiera y favorecer procesos de empoderamiento.
203. Finalmente, el programa Haku Wiñay (o Mi Chacra Emprendedora), una iniciativa del Estado concebida para atender a hogares rurales en situación de pobreza extrema, enmarcada en el Programa JUNTOS, se basó en la metodología de los

mejoren el acceso a los recursos naturales productivos, técnicos y financieros; su articulación estable y adecuada con el mercado, garanticen la protección social y el bienestar de las familias y comunidades dedicadas a esta actividad sobre la base de un manejo sostenible de la tierra". Fuente: Diario Oficial El Peruano,

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-30355-decreto-supremo-n-015-2016-minagri-1408438-2/>

⁹² AGROIDEAS creado en 2008.

⁹³ ALIADOS se ejecutó bajo contrato de préstamo entre el GdP y el Banco Mundial y tuvo dos fases.

⁹⁴ El Proyecto Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay, ejecutado por FONCODES desde 2009, tiene como objetivo el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos rurales en hogares rurales de extrema pobreza que contribuyan a la generación y diversificación de los ingresos, así como a la mejora del acceso a la seguridad alimentaria. Abarca 12 distritos de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín.

⁹⁵ Es una estrategia prioritaria del Estado de fomento de iniciativas de negocio que realizan los gobiernos regionales y locales en el marco de la Ley 29337-Ley PROCOMPITE. Consiste en la creación, ampliación o mejoramiento de negocios competitivos, rentables, sostenibles y ambientalmente saludables, de productores y otros agentes organizados, mediante la mejora tecnológica o la innovación.

⁹⁶ JUNTOS fue creado el 7 de abril de 2005 mediante el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, que define su finalidad, fuentes de financiamiento y estructura operativa, quedando adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. En 2012, se dispuso la transferencia de JUNTOS de la PCM al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Es un programa de transferencias monetarias condicionadas destinado a las poblaciones en situación de extrema pobreza del Perú. Tiene por objetivo promover los derechos de la población vulnerable a través de un subsidio de 100 soles de libre disponibilidad, pero condicionado a que los hijos y madres participen en los programas de salud, educación, nutrición e identidad. JUNTOS forma parte de la Estrategia Nacional CRECER, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil.

proyectos del FIDA en cuanto a la importancia de la demanda y la asistencia técnica vía campesino a campesino. Varias iniciativas de proyectos administrados por el sector público peruano a partir de los años 2000 claramente han integrado aprendizajes de anteriores proyectos de apoyo productivo, como aquellos llevados a cabo por otros programas rurales (PRODERM), pero también por el FIDA (incluso el Sierra Sur).

204. Resumiendo, los resultados en términos de la ampliación de escala son positivos. Sin embargo, el MINAGRI, a través de AGRORURAL, en concurrencia con otros ministerios (MEF y MIDIS, por ejemplo) y en articulación con los gobiernos subnacionales, tiene el desafío de operacionalizar las experiencias y lecciones de manera aún más amplificada y a mayor escala. Aún se tiene un potencial por aprovechar para nutrir, fortalecer e implementar políticas públicas a favor de los pequeños productores y las comunidades campesinas.
205. Calificación. La EEPP considera que la capacidad de ampliar de escala las intervenciones ha sido aceptable, especialmente por la adopción de varios instrumentos y enfoques del FIDA por parte de otras instituciones, por lo que la califica de satisfactoria (5).

Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

206. La EEPP analizó los alcances de la cartera hacia los objetivos del Plan de Acción de Igualdad de Género (2003), retomados por la Política del FIDA sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (2012): i) empoderamiento económico; ii) adopción de decisiones y representación, y iii) distribución equitativa de la carga de trabajo.
207. Alcance. Los proyectos del FIDA han exhibido un importante número de mujeres atendidas en los distintos componentes de intervención (cuadro 27).

Cuadro 26
Población meta y atendida con el PDN 2000-2016

	PCPC	PDSS I	PDSS II	PSN	PSSA	TOTAL
Mujeres	15 256	9 419	6 827	4 177	5 377	41 056
Hombres	25 976	12 667	7 863	6 437	1 022	53 965
Organizaciones productores						
Meta	s.i	300	1 480	900	s.i	
Logro	1 121	1 331	785	856	970	5 063
Organizaciones de mujeres						
Meta	s.i	145	s.i	230	s.i	
Logro	s.i	s.i	s.i	339	s.i	
Organizaciones de jóvenes						
Meta	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	
Logro	s.i	s.i	s.i	14	s.i	

Fuentes: Informes finales de ejecución del PDSS I y PDSS II; Memoria final del PSN; MTE del PSSA; Informe del diseño proyecto VRAEM; PDSS I, Informe del Presidente, p.3 Apéndice III; PDSS II, Informe del Presidente, p. 2; PSN Informe del Presidente, p. 18 y 27. Elaboración propia.

208. En los PDN, se llegó a más de 40 000 mujeres rurales organizadas en más de 5 000 asociaciones de productores en los territorios de intervención. Algunos instrumentos específicos –como las cuotas de género en las convocatorias CLAR, la provisión de servicios de asistencia técnica en idioma Quechua o Aymara, o los Fondos para la Producción y Comercialización en el proyecto MARENASS reservados

- para mujeres organizadas (GOM), denominados FPC-GOM⁹⁷ – han sido importantes para este logro.
209. Empoderamiento económico. Como se mencionó anteriormente en la sección sobre el impacto en la pobreza rural, la incidencia de la pobreza extrema cayó en mayor medida en los hogares con jefatura de mujer que al inicio del proyecto tenían una mayor incidencia de la pobreza extrema en comparación con aquellos con jefatura masculina.
 210. Las visitas de campo permitieron constatar el empoderamiento económico y productivo de las mujeres atendidas por los proyectos del FIDA, al igual que la persistencia de brechas de género en los territorios de intervención. El empoderamiento económico se evidenció en el éxito de los emprendimientos liderados por las mujeres.
 211. El enfoque de demanda de los proyectos del FIDA fue favorable, no solo para la participación de las mujeres, sino también para asegurar que sus prioridades de producción fueran atendidas a través de los PDN y los PGRN. El análisis de los PDN muestra que, entre las cuatro líneas productivas más atendidas, dos son actividades consideradas como preferidas por las mujeres (crianza de animales menores y artesanías textiles) ya que resuelven las limitaciones de movilidad espacial y de uso del tiempo que enfrentan para aprovechar oportunidades económicas fuera del predio.
 212. Uso del tiempo. En la evaluación final del proyecto MARENASS, se da cuenta de mejoras en el uso del tiempo de las mujeres como indicador de empoderamiento, pero fue un caso aislado que no tuvo continuidad. El proyecto MARENASS reporta el empoderamiento de género como la mejora en calidad de vida de las mujeres al reducir el tiempo de recolección de leña y cocción de alimentos (uso del tiempo). Las cocinas mejoradas reducen el requerimiento de leña de 5 a 1 kilos y el tiempo de cocción de alimentos de 4 a 1, con un alcance que llegó a todos los hogares que mejoraron la vivienda y contaron con cocinas mejoradas⁹⁸. Ningún otro proyecto del FIDA ha reportado sistemáticamente sobre los impactos en el uso del tiempo de las mujeres, a pesar de que todos habrían tenido influencia en este de una u otra manera, no solo a través de cocinas mejoradas o viviendas saludables, sino también a través de los propios componentes, como los PDN, los PGRN, etc.
 213. Toma de decisiones. A partir del PDSS II, los proyectos del FIDA dan cuenta del empoderamiento de género a través de cambios en el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones en juntas directivas de las organizaciones de productores. Este proyecto incluyó un indicador estructurado de empoderamiento de género en la línea de base (LB) y en la encuesta de salida. Este último reportó cambios en la composición de género de las juntas directivas de las organizaciones de productores en los PGRN y los PDN. En los primeros, las mujeres en presidencias pasaron del 11 % en 2012 al 16 % en 2014; en los segundos, estas aumentaron del 31 % al 33 % en el mismo periodo⁹⁹.
 214. En la misma línea, el PSN reportó 585 mujeres en cargos de presidencia y tesorería en las 426 asociaciones atendidas¹⁰⁰. El PSSA reporta en su evaluación intermedia también sobre cambios en la composición de género de las juntas directivas de las organizaciones de productores en los PDN y los PGRN, pero no precisa cifras. El PCPC, el PDSS I y el PDTS no reportan sobre el empoderamiento de género como impacto de ninguna forma. Este detalle es preocupante, en especial en el caso del VRAEM, que es el nuevo proyecto del FIDA que está por comenzar.

⁹⁷ Informe de Terminación del Proyecto MARENAS.

⁹⁸ Informe final del proyecto MARENASS.

⁹⁹ Informe final del PDSS II.

¹⁰⁰ Informe final de resultados del PSN.

215. Brechas de género. Si bien las actividades de los proyectos del FIDA pudieron mejorar las condiciones de vida de las mujeres, como la vivienda saludable y las cocinas mejoradas que ahorran tiempo, las brechas de género se mantuvieron.
216. Brecha de género en el uso del tiempo. Aunque los proyectos productivos o de mercado empoderan económica y productivamente a las mujeres y las hacen visibles como agentes económicos con saberes y capacidades, esto ocurre a costa de una mayor presión sobre su uso del tiempo, lo cual agudiza la desigual distribución de la carga de trabajo entre hombres y mujeres.
217. Al no considerar la brecha de género en el uso del tiempo –que pone en desventaja a las productoras rurales–, también se pone en riesgo el desarrollo de sus emprendimientos económicos.
218. Brecha de género en valoración y representación. En nuestras visitas al proyecto Sierra Norte, se constató la postergación de las mujeres en aspectos distintos al económico o productivo. Las mujeres atendidas por los proyectos del FIDA aparecen como exitosas productoras en la crianza de cuyes; sin embargo, aún existen resistencias de los hombres para compartir las decisiones en las organizaciones y asociaciones. Esto revela que los proyectos no deberían apuntar sólo al éxito económico y productivo, sino que necesitan buscar también, con orientaciones concretas, un cambio de mentalidades a favor de condiciones de igualdad entre mujeres y hombres rurales.
219. Brecha de género en ingresos. Los datos disponibles para el PDSS II evidencian una importante brecha de ingresos promedio entre mujeres y hombres al interior de los hogares antes y al final del proyecto. Con base en la LB y la encuesta de salida, se evidenció que los ingresos de las mujeres eran el 55 % de los ingresos de los hombres al inicio del proyecto y esta brecha cede muy poco en 2015, subiendo a solo el 56 %. Además, se aprecia que los ingresos de ambos aumentan, pero más para los hombres.
220. El enfoque de los proyectos del FIDA transita aún entre el de “mujer y desarrollo” (no apuntan a reducir brechas de género) y el “enfoque de género” (que apunta a reducir estas brechas). La persistencia de las brechas de género, constatada en las visitas de campo, entre la población atendida por los proyectos del FIDA responde a que, en la mayoría de los casos, no se partió de diagnósticos con enfoque de género, que, por ejemplo, evaluaran cuantitativa y cualitativamente las brechas en los territorios de intervención.
221. Los proyectos del FIDA podrían considerar de cara al futuro la desagregación de información por sexo y edad de los usuarios, para, más allá de la descripción de las operaciones y la cobertura de los proyectos, analizar los impactos en ingresos, activos y pobreza. Esto daría cuenta de la evolución de las brechas de género en aspectos cruciales, como ingresos, uso del tiempo, valoración de las mujeres o mejora en su acceso a activos como la tierra y el agua, y a servicios de asistencia técnica, de crédito y otros.
222. Calificación. Se considera que, aunque el enfoque y alcance de las intervenciones para reducir las brechas de género en los ámbitos intervenidos han sido limitados, el enfoque flexible y la alta participación de las mujeres en los proyectos ha sido importante, por lo que le otorga una calificación de moderadamente satisfactoria (4).

Medio ambiente y gestión de los recursos naturales

223. La cartera de proyectos del FIDA en el Perú se caracterizó por sus impactos positivos en el medio ambiente y los recursos naturales. En el trabajo de campo, se evidenció que el componente relativo a la gestión de los recursos naturales fue central para elevar la conciencia ambiental de las familias, las comunidades y las autoridades en las zonas de intervención de los proyectos, así como en la revalorización de los activos naturales, patrimoniales y culturales.

224. Con los PGRN, se motivaron y promocionaron diversas iniciativas de recuperación de saberes y conocimientos ancestrales de respeto y aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales. También se observó que los emprendimientos y negocios impulsados a través de los PDN no generaron efectos negativos al medio ambiente y, por el contrario, se enmarcaron en un aprovechamiento mayormente sostenible de los recursos.
225. La incorporación de insumos, materiales y equipos exógenos al medio (agrofilms, enmallados y desbrozadores, entre otros) no tuvieron efectos significativos.
226. En los Planes de Negocio, se consideraron de manera transparente y explícita los efectos ambientales de las propuestas concursables presentadas mediante el PDN¹⁰¹ como uno de los criterios que el CLAR debía tener en cuenta para la aprobación de los mismos.
227. Calificación. La misión de evaluación considera como satisfactorias (5) las labores de la cartera de proyectos con relación al medio ambiente y la gestión de los recursos naturales.

Adaptación al cambio climático

228. Como se señaló en la evaluación del criterio de pertinencia, solamente los dos últimos proyectos de la cartera evaluada (PSSA y VRAEM) contemplan de manera explícita la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático. El resto de los proyectos no contemplaron esta estrategia, aunque también cabe señalar que el FIDA solo ha incluido de manera explícita estos objetivos en su último Marco Estratégico (2016-2025).
229. Sin embargo, al igual que en el caso del apartado anterior, gran parte de las acciones de los proyectos de la cartera se aprecian favorables a la adaptación al cambio climático, aunque sin estar articuladas con una estrategia integral, como ya se ha evidenciado en el análisis de la pertinencia de la cartera. Al respecto, también se resalta que el componente relativo a la gestión de los recursos naturales impulsó iniciativas orientadas al aprovechamiento sostenible y la valorización de los recursos naturales, como la cosecha de agua, la optimización del recurso a través de sistemas de riego, el manejo y la conservación de los suelos, las terrazas, la reforestación, etc. Todas estas acciones fortalecieron las capacidades y condiciones de las familias y comunidades para enfrentar y mitigar los efectos del cambio climático.
230. Lamentablemente, estas valoraciones, recogidas durante el trabajo de campo, no tienen cómo ser medidas en los proyectos dado que no se trabajó con indicadores de vulnerabilidad al cambio climático y al riesgo de desastres. En el ámbito del Marco Estratégico 2016-2025 del FIDA, de la ENCC y de las prioridades del Plan Nacional de Adaptación (en particular, agua y agricultura), es importante que los proyectos (empezando por el PDS) desarrollen estrategias y acciones de adaptación al cambio climático y al riesgo de desastres debido a la alta vulnerabilidad del Perú, especialmente de las áreas rurales, a los efectos del cambio climático. Cabe señalar que este enfoque es clave para que el país avance de forma integral en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible¹⁰².
231. En el marco de la inclusión financiera, los microseguros para catástrofes constituyen una temática que emerge de las visitas de campo y que necesita mayor atención del FIDA y de las autoridades nacionales peruanas. Las mujeres rurales son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático y, a la

¹⁰¹ MINAGRI, AGRORURAL y FIDA (s.f.): *Compendio de Instrumentos para la Gestión del desarrollo territorial rural. Proyecto de Desarrollo Sierra Sur II*, Lima, p. 104.

¹⁰² Véase el documento oficial en <http://www.minam.gov.pe/wp-content/uploads/2016/07/ODS-FINAL210716.pdf>

vez, son agentes clave en el trabajo de adaptación. Por esa razón, la estrategia a ser incorporada requiere contar con un claro enfoque de género orientado hacia la eliminación de brechas. El diseño de productos financieros, como el ahorro para el crédito o los microseguros, podría considerar la introducción de cláusulas de reprogramación de créditos por fenómenos climáticos verificados o el desarrollo de iniciativas de microseguros agrarios frente a adversidades climatológicas o desastres.

232. Calificación. Por las consideraciones anteriores, la EEPP califica la adaptación al cambio climático de la cartera de proyectos como moderadamente satisfactoria (4).

C. Evaluación global de la cartera

233. En la evaluación general de la cartera de proyectos del FIDA desde 2002 hasta el presente, se aprecia un desempeño positivo, con valoraciones en los criterios de moderadamente satisfactorios y satisfactorios.
234. Los proyectos se alinearon con las prioridades nacionales y atendieron las necesidades de su población objetivo, en el marco de un enfoque participativo y movilizador de la demanda. En gran medida, tuvieron una alta eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y metas previstas, a pesar de la amplitud o dispersión de sus respectivas coberturas geográficas y poblacionales, lo que afectó la consolidación de los resultados alcanzados.
235. Los datos cuantitativos y los resultados de las entrevistas con los beneficiarios respaldan la incidencia de la cartera en la reducción de la pobreza en las áreas rurales de su cobertura, la mejora y diversificación de los ingresos de las familias campesinas participantes y un impacto importante sobre el capital humano y social.
236. Los planes de negocios y emprendimientos generaron una importante demanda de servicios de asistencia técnica, aunque se aprecia que esta es aún insuficiente y enfrenta desafíos en su sostenibilidad. Se fortalecieron las capacidades de concertación y la asociatividad de los productores (hombres y mujeres), pero requieren mayor acompañamiento.
237. La gestión de conocimientos y activos culturales tiene importantes efectos intangibles que son muy valorados por los participantes y fortalecen su identidad, protagonismo y empoderamiento. Es un componente que pierde visibilidad e importancia en los últimos proyectos de la cartera.
238. Los servicios financieros han estado focalizados en dos productos (ahorros y microseguros), que han generado inclusión financiera, aunque no se conectaron a los otros componentes. Se tiene el desafío de dar una mirada integral y acotada de estos servicios para las familias rurales. En la gestión de los recursos naturales, se obtuvieron importantes logros en el incremento de los activos físicos y naturales, que requieren mayor articulación con la adaptabilidad al cambio climático y a la gestión de riesgos. La participación e involucramiento de las mujeres y los jóvenes es destacable, aunque es necesario una mayor visibilización de sus efectos e incluir en el enfoque las brechas de género.
239. La cartera contribuyó a las políticas públicas nacionales y subnacionales con un importante despliegue de innovaciones, especialmente en la ejecución de los proyectos iniciales de la cartera. Se tiene un alto potencial para aprovechar, capitalizar y aplicar los aprendizajes por parte de las autoridades nacionales.
240. En general, se ha tenido una buena gestión de los proyectos, con altos niveles de ejecución presupuestaria, pero con desfases entre su aprobación y efectividad y los plazos de ejecución y cierre. Sus costos operativos se aprecian altos debido a su amplia cobertura de atención. Los costos de inversión, comparativamente a otros proyectos, son bajos.

241. El cuadro 28 presenta una síntesis de las calificaciones de la cartera.

Cuadro 28
Evaluación global de la cartera

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Calificación</i>
Desempeño de cartera	
Pertinencia	4
Eficacia	5
Eficiencia	4
Sostenibilidad	4
Impacto en la pobreza rural	5
Otros criterios	
Innovación	5
Ampliación de escala	5
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	4
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	5
Cambio climático	4
Evaluación global	5

IV. Actividades no crediticias

242. Superar la pobreza rural depende de consideraciones adicionales a los programas y proyectos dirigidos al sector. Su éxito está condicionado por el marco institucional y de políticas públicas, y por la articulación entre las políticas, las instituciones y los programas de desarrollo rural. Por ello, la cartera no crediticia juega un papel complementario y fundamental en la reducción de la pobreza, especialmente en países de renta media alta como el Perú, que están más interesados en llevar a cabo un programa activo de intercambio de conocimientos y que también esperan cada vez más que el FIDA actúe como intermediario de conocimientos para ayudar a abordar una gama más amplia de cuestiones que afectan a la pobreza rural.
243. Las actividades no crediticias representan un reto importante para el FIDA en un contexto de limitados recursos financieros y humanos. La EEPP reconoce estas limitaciones, pero también quiere poner de relieve la existencia de algunas oportunidades interesantes para mejorar, especialmente en la promoción de alianzas estratégicas y en el diálogo sobre políticas, temas que se analizan en mayor detalle más adelante.

A. Gestión de conocimientos

244. Los dos COSOP y sus proyectos previeron acciones orientadas hacia la gestión del conocimiento (GC), pero sin articularlas sistemáticamente en estrategias coherentes. La GC no fue explicitada como tal en el COSOP de 2002, aunque se expresaron algunas acciones relacionadas, como el rescate del conocimiento local, la transformación de los conocimientos en acciones concretas para fomentar políticas públicas, y el intercambio y difusión de experiencias, según lo sugerido en las políticas institucionales vigentes. El COSOP de 2009 sí incluyó a la GC con nombre propio bajo los lineamientos para la gestión de programas. Se planteó reforzar la investigación y sistematización. Sin embargo, en este caso tampoco se observó una estrategia bien definida de GC.

245. Respecto a los proyectos, el PDSS fue el proyecto que más resaltó la GC en su diseño, al darle un rol protagónico como componente y asignar algunos recursos que, aunque limitados, fueron específicos. El PDSS incluyó en su propuesta un componente de "gestión de los conocimientos y bienes culturales", enfatizando la recuperación y sistematización de los conocimientos locales y activos culturales, y la divulgación y socialización de los conocimientos sistematizados. A este asignó un presupuesto de 9 % del costo total del proyecto.
246. El préstamo suplementario del Sierra Sur continuó considerando a la GC como uno de sus tres componentes (junto con la valoración de activos culturales) y mantuvo sin variaciones el mismo esquema de intervención, con un presupuesto de aproximadamente 1,5 % del costo total del proyecto. Se previeron fondos adicionales de donación del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés).
247. En Sierra Norte, luego del diseño, se modificó el nombre original del componente 3, de "desarrollo territorial" a "fortalecimiento del desarrollo territorial y gestión del conocimiento" (al que se asignaron USD 5 millones de presupuesto). No obstante, el cambio de nombre, con la inclusión explícita del término, no significó que se desplegara una auténtica estrategia de GC. Al revisar las actividades consideradas, por ejemplo, se encuentran reuniones con gobiernos regionales y locales y el encargo de estudio al INEI, lo cual denota confusión entre GC y la generación y difusión de información. Para los proyectos Sierra y Selva Alta, y VRAEM, se desarrolló de manera formal la sección "gestión de conocimientos, innovación y ampliación de la escala", según lo requerido en el formato de presentación de propuestas, pero tampoco se aprecia una evolución conceptual y un entendimiento cabal de la GC como instrumento de desarrollo.
248. A pesar de la falta de una estrategia precisa en los COSOP y en las intervenciones, la GC sí tuvo un espacio propio y fue clave para la innovación, la ampliación de escala y el diálogo sobre políticas. A partir de los proyectos, la GC estimuló la innovación y la ampliación de escala a través de la producción y uso sistemático de los aprendizajes basados en la experiencia. Esto fue destacado por diversos entrevistados y es una de las características más distintivas de la trayectoria del FIDA en el país.
249. Se produjeron varios estudios y videos de gran interés que abarcan diferentes temas; por ejemplo, trabajo con recursos naturales, seguros de vida campesinos y PDN, entre otros. El canal de YouTube especialmente dedicado al Proyecto recoge un total de 18 videos. En 2008, se contrató un estudio llamado "Vida Campesina y Manejo de los Recursos Naturales" que sistematizó e interpretó los impactos, las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes en la gestión sostenible de los recursos naturales.
250. Los programas y proyectos apoyados con donaciones complementaron las acciones de GC en el país y fueron propedéuticas al establecimiento de asociaciones valiosas para intensificar el intercambio de conocimientos y el aprendizaje. Programas regionales, como el PEIR¹⁰³, los dos programas regionales ejecutados por el RIMISP, las Rutas de Aprendizaje (RA) del PROCASUR y FIDAMERICA¹⁰⁴, ayudaron a conectar las sistematizaciones e investigaciones con el

¹⁰³ El PEIR fue ejecutado por el IDRC y el FIDA entre 2009 y 2012 y desarrolló actividades de investigación (con énfasis en Bolivia y Perú, pero con acciones que alcanzan el nivel latinoamericano y mundial). La estrategia de implementación incluyó 6 proyectos de investigación-acción; 1 evento de diseminación e intercambio de experiencias; 5 actividades de investigación transversal, y 1 facilidad de comunicación virtual. El evento central, el seminario internacional, se realizó en Lima (Perú) en 2011. Se han producido: 11 documentos de resultados, 15 investigaciones, 12 estudios de caso de innovaciones rurales, 3 metodologías y 20 videos testimoniales e informativos.

¹⁰⁴ FIDAMERICA es una red cuyo propósito es facilitar los procesos de aprendizaje, la gestión del conocimiento y la comunicación del FIDA y sus proyectos en América Latina y el Caribe, centrados en las innovaciones en las estrategias, los contenidos, métodos e instrumentos del desarrollo rural. (Fuente: www.FIDAMERICA.org). FIDAMERICA IV (2006-2009), bajo el Resultado 1, identificó lecciones, recomendaciones y buenas prácticas sobre innovaciones en los tres ejes priorizados por este programa. Las experiencias de los proyectos de Perú estuvieron

- intercambio de conocimientos y la difusión, y complementaron las acciones de los proyectos.
251. Las Rutas de Aprendizaje tuvieron un papel fundamental para aprovechar y compartir sistemáticamente los conocimientos. A partir de 2006, se organizaron en total más de 60 RA, beneficiando directamente a aproximadamente 3 000 ruteros de diversos perfiles y nacionalidades¹⁰⁵. La integración estratégica y operacional de las RA en las actividades realizadas bajo los componentes de los proyectos del FIDA se ha revelado importante en los resultados obtenidos¹⁰⁶.
 252. Además, las RA fueron mecanismos para la difusión e intercambio de conocimientos que trascendieron el país e incluso la región latinoamericana e impulsaron la cooperación Sur-Sur. Las experiencias de Perú se replicaron en Asia y África, con los proyectos PAPSTA-KWAMP en Rwanda e IMPP (Mejora de la Participación en los Mercados para los Pobres) en Vietnam, que reconocieron la importancia del CLAR en el proceso de descentralización y para el establecimiento de alianzas con las organizaciones locales. El programa Conocimientos y Cambios, ejecutado por el RIMISP, difundió los resultados en Estados Unidos e Italia. Además de lo mencionado, la vasta producción de documentos y publicaciones (impresas y electrónicas) sobre las acciones del FIDA en el Perú y sus apuestas de desarrollo quedan como un importante punto de referencia.
 253. Otra donación a destacar en términos de su potencial para la GC fue la otorgada al Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en 2014, con un proyecto de Ampliación del Análisis del Censo Agropecuario y Estrategia de Desarrollo Rural (ENDER). Se realizaron cuatro estudios en base al censo agropecuario y se actualizó y amplió un documento de estrategia nacional de desarrollo rural, incluyendo un concurso de becas para jóvenes investigadores a través del Seminario Permanente de Investigación (SEPIA). Los resultados de los trabajos realizados fueron presentados en un taller nacional (en julio de 2015). A pesar del esfuerzo realizado y de la calidad de los estudios, la misión ha podido constatar que estos no se articularon con acciones o iniciativas ulteriores de seguimiento por parte del FIDA, que podrían ser muy útiles para el diálogo sobre políticas y el diseño de operaciones futuras.
 254. El sistema de SyE promovió la gestión del conocimiento, captó experiencias y enseñanzas, pero no parece integrarse en un sistema común. El primer requisito para un sistema de gestión de los conocimientos es que incluya la creación, la captación y destilación de conocimientos. La fuente más accesible de datos y conocimientos es el sistema de SyE, que no solo sirve para dar cuenta de la gestión y los resultados de las intervenciones que se realizan, sino que también debe propiciar el aprendizaje desde la práctica¹⁰⁷. Este enfoque se expresa en distintos materiales del programa regional PREVAL y en las políticas institucionales del FIDA.

consideradas en este recuento. En el Resultado 4, referido a espacios de diálogo público e incidencia, uno de los casos en que se trabajó fue el proyecto Corredor Cusco-Puno, en base al análisis y aprendizaje de las experiencias. En el programa Conocimientos y Cambios, se preparó en 2011 el "Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad", donde se rescató la experiencia de Sierra Sur como una experiencia exitosa en la que los actores del territorio se involucraron en la gestión del desarrollo con destacables resultados. La difusión de este informe se dio a nivel regional e internacional.

¹⁰⁵ Los proyectos que participaron en las RA fueron Corredor Puno-Cusco, Sierra Sur (I y II), y Sierra Norte. Las experiencias con los jóvenes talentos fueron documentadas con la colaboración de PROCASUR en dos estudios de interés. El proyecto Sierra y Selva Alta también incluye en su intervención a las Rutas de Aprendizaje, con el apoyo de PROCASUR. La metodología de las RA se basa en una técnica de formación que privilegia el intercambio de conocimientos mediante una relación horizontal entre talentos rurales locales, haciendo hincapié en el "viaje" organizado temáticamente en torno a experiencias y prácticas exitosas de desarrollo rural, en las cuales son los propios usuarios quienes se convierten en capacitadores.

¹⁰⁶ La Estrategia Nacional de la Agricultura Familiar 2015-2021 reconoce el importante rol de los talentos rurales en los modelos de AT y capacitación horizontal, que promuevan el intercambio de conocimientos y aprendizajes entre los agricultores.

¹⁰⁷ ARRI (2016).

255. Sin embargo, en la revisión bibliográfica realizada, no se aprecia cómo el SyE aportó sistemáticamente a la GC y el aprendizaje desde la experiencia, ni viceversa, y no parecen conectados. Tampoco se han identificado en los proyectos intentos por medir los resultados de la GC. La participación del programa PREVAL fue efectiva en el PDSS, pero no se le dio continuidad y los sistemas de SyE empezaron a debilitarse (especialmente en medición y aprendizaje de impactos) en las operaciones posteriores. Estas limitantes también se ven en los COSOP, agravados por la ausencia de un sistema de SyE a este nivel.
256. Calificación. Se califica la GC como satisfactoria (5) debido al esfuerzo desplegado en las intervenciones, que, si bien no estuvieron articuladas bajo una estrategia de GC propiamente dicha, contribuyeron a los resultados positivos observados en relación a la innovación, la ampliación de escala y la incidencia del Sierra Sur. Se obtuvieron importantes logros, pero pudo hacerse más. Lo más destacado en cuanto a GC se registró durante la ejecución de las dos etapas del Sierra Sur. No obstante, se ha observado poca continuidad y un debilitamiento del tema en las intervenciones posteriores, y no se aprecia una evolución conceptual y operativa para aprovechar todo el potencial de la GC en los proyectos actuales que pudieran hacerse viables en el marco de las políticas vigentes del FIDA sobre GC y ampliación de escala.

B. Creación de asociaciones

257. Asociación estrecha con las autoridades nacionales y locales. El FIDA mantiene una relación continua con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), y con la PCM, encargada de la puesta en práctica de la estrategia de reducción de la pobreza. En particular, se ha delegado en AGRORURAL la ejecución de los proyectos cofinanciados por el FIDA a partir del MARENASS en 2008¹⁰⁸. La interacción se da, sobre todo, en el campo de las operaciones crediticias, con una limitada interacción en la discusión sobre políticas y estrategias de desarrollo.
258. En el caso de Sierra Sur, varias fueron las alianzas con las instituciones locales, especialmente municipalidades y comunidades campesinas, que se realizaron; por ejemplo, para brindar plataformas institucionales para la ejecución de las actividades del proyecto, pero también como condición necesaria para permitir que algunas de las innovaciones introducidas logran perdurar una vez concluido el proyecto.
259. La experiencia del FIDA en el Perú brinda ejemplos exitosos de asociaciones destinadas al intercambio de conocimientos y el aprendizaje. La colaboración con PROCASUR en la implementación de las RA se analizó en el apartado anterior. Además, el PDSS firmó en 2011 un convenio con el RIMISP para ejecutar el Programa Valorizando y Articulando Territorios con Identidad Cultural y Biodiversidad Natural de Bolivia y Perú, con el objetivo de "fortalecer y articular enfoques y estrategias de valorización de la diversidad biocultural, contribuyendo a la consolidación de sistemas locales de innovación y a la construcción de un modelo referencial de Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural (DTR-IC) que pudiera ser escalado".
260. El proyecto Valor IC apoyó la constitución de espacios de concertación público-privada y el desarrollo de una masa crítica de talentos locales en DTR-IC. Asimismo, desarrolló y validó una Ruta Crítica Metodológica¹⁰⁹ para la Formulación de Estrategias de DTR-IC, que comprende la organización de giras y laboratorios

¹⁰⁸ Hasta 2008, la institución ejecutora de los proyectos del FIDA fue el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), en ese momento en el Ministerio de la Mujer. Actualmente FONCODES opera en el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), creado en 2012.

¹⁰⁹ Ruta Crítica Metodológica para la Facilitación de Estrategias de Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural y Biodiversidad.

territoriales (Labter) basados en actividades como visitas in situ a experiencias relevantes, que constituyen espacios de encuentro, reflexión y diálogo para estimular un intercambio de conocimientos y prácticas de actores diversos.

261. Un elemento general observado en el periodo de evaluación fue la falta de coordinación sistemática con otros donantes. Como se analizará más en detalle en el capítulo sobre el desempeño del FIDA, ninguno de los préstamos fue cofinanciado a través de la asociación con otros donantes bilaterales o multilaterales, ni el FIDA se asoció en la ejecución de proyectos implementados por otros¹¹⁰. El COSOP de 2002, por ejemplo, recomendaba al FIDA establecer vínculos con varios donantes activos en el país, en particular la Unión Europea, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). El COSOP de 2009 sugirió colaboraciones con los proyectos del BID, del BIRF y de la UE.
262. En la práctica, no se han registrado nexos concretos con ninguno de estos donantes ni con sus proyectos. Destaca, por ejemplo, la falta de asociación con el Banco Mundial (BM) y su Programa ALIADOS, que ha utilizado y ampliado la metodología de los proyectos del FIDA, y del MARENASS en particular, es decir el uso del CLAR y los premios competitivos. Igualmente, la colaboración con la FAO se realizó solo de manera muy circunscrita y puntual¹¹¹.
263. Aunque la asociación del FIDA con el GdP se mantiene en un buen nivel, hay signos de agotamiento en las innovaciones asociadas a los proyectos y en la capacidad del FIDA para influir en la agenda del desarrollo rural. Esto se relaciona también con el limitado alcance de las alianzas estratégicas y del diálogo con otros actores, especialmente con otras instancias del gobierno central (MIDIS, Ministerio de la Producción, Vivienda, Transportes) y de los gobiernos subnacionales. A esto se agrega la limitada relación con otros donantes y entidades financieras, que configuran un escenario de débil capacidad para establecer alianzas de crucial importancia en el mediano plazo. Al respecto, sería esencial un replanteamiento de las alianzas estratégicas para tener mayor alcance y efectividad en sus operaciones y mayor oportunidad de diálogo sobre temas estratégicos en el futuro próximo. En particular, es importante establecer alianzas con entidades financieras activas en el sector agrario peruano, como el BID y el BM, que, como se consignó en el capítulo 2, aún concentran la mayor parte del gasto agrario con financiamiento externo en el Perú. Igualmente importante es relacionarse más activamente con otros organismos de cooperación internacional y regional, especialmente con la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que tienen roles importantes en el diálogo de políticas sectoriales con el Gobierno peruano.
264. Finalmente, respecto a las asociaciones con el sector privado, en el marco del proyecto Sierra Sur, se realizaron algunos acuerdos con entidades financieras y compañías de seguros y empresas mineras, como, por ejemplo, Southern Perú, para el cofinanciamiento de iniciativas rurales en el ámbito de influencia de la minera, y con la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA), para la participación de organizaciones apoyadas por el proyecto Sierra Sur en el festival gastronómico Mistura.
265. En el proyecto Sierra Norte, también hay algunas experiencias positivas con el sector privado, como se describe en el cuadro 29.

¹¹⁰ Una excepción, pero a nivel de donación, es el Programa Regional de Investigación y Diseminación de Innovaciones Rurales (PEIR).

¹¹¹ El único ejemplo que la EEPP ha encontrado es la experiencia de las Escuelas Campesinas (ECAS) en el distrito de Huarochirí, en el departamento de Lima, pero sin encontrar informaciones sobre los resultados de esta colaboración.

Cuadro 29

Alianza con el sector privado en Sierra Norte

La municipalidad distrital de Sartinbamba comprendió que la producción de la quinua era una alternativa para incrementar los ingresos de las familias rurales; por ello, se comprometió con el plan de negocios y cofinanció la compra de la semilla de quinua, guano de isla y guano de granja, habiendo apoyado a 820 familias en los años 2013 y 2014.

Fue la municipalidad quien tomó contacto con la Empresa Exportadora Agrícola Orgánica S.A.C. (Organic Sierra & Selva). La empresa exporta granos orgánicos andinos certificados, como la Quinua, Kiwicha, Cañihua y Chía, bajo las más exigentes normas de producción orgánica a mercados internacionales –principalmente exporta sus productos a Estados Unidos, la Unión Europea y Asia, entre otros– y viene experimentando un incremento coyuntural de la demanda de sus productos por fluctuaciones de tales mercados.

En este contexto, la empresa da asesoría especializada con la perspectiva de generar, para los pequeños y medianos agricultores, un desarrollo socialmente justo y ecológicamente responsable en la producción de la quinua. Desde 2013 a 2015, esta empresa les ha comprado unas 1.044 tn de quinua, a un costo promedio de S/6,50 por kilo, lo que ha dado ingentes ingresos a las familias.

266. Uno de los elementos claves en el diseño del PSSA fueron las alianzas público-privadas promovidas por los gobiernos locales. No obstante, los resultados a la fecha son aún limitados. En general, la colaboración del FIDA con el sector privado –por ejemplo, con grandes compañías privadas del sector agrícola y alimentario del país– ha sido puntual. Este es un aspecto que podría impulsarse más y es una prioridad para mejorar la creación de asociaciones en el futuro.
267. Calificación. La calificación general para las alianzas estratégicas es moderadamente satisfactoria (4). Hubo una asociación estrecha con las autoridades nacionales y locales, ejemplos exitosos de asociaciones destinadas al intercambio de conocimientos y el aprendizaje, y con el sector privado. Sin embargo, hay margen para mejorar. La EEPP considera que no se han aprovechado ni potenciado las alianzas necesarias tanto para el diseño y financiamiento de proyectos como en los procesos de diálogo sobre políticas con diversos actores públicos y privados, que son cruciales para ampliar la cobertura y profundidad de las intervenciones de desarrollo rural y evitar duplicaciones en las intervenciones.
- C. Involucramiento del FIDA en el diálogo sobre políticas a nivel de país y actuación normativa
268. Según el Acuerdo de Armonización revisado en marzo de 2017, la actuación normativa en los países “se considera un proceso por el cual el FIDA colabora, de manera directa e indirecta, con los gobiernos asociados y otros interesados a nivel nacional a fin de influir en las prioridades normativas o en la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas oficiales que perfilan las oportunidades para lograr una transformación rural inclusiva y sostenible”.
269. Ambos COSOP tienen una sección que identifica los temas como propicios al diálogo (cuadro 30). El marco lógico del COSOP de 2009 incluye objetivos institucionales y de políticas.

Cuadro 20
Diálogo sobre políticas en los COSOP

<i>COSOP 2002</i>	<i>COSOP 2009</i>
Descentralización y participación de los beneficiarios en el diseño, la ejecución y la supervisión de los proyectos de desarrollo.	Acceso a recursos naturales (tierra, agua, bosques) y su aprovechamiento.
Desarrollo de los mercados y la generación de empleo.	Prestación de servicios financieros, especialmente para mujeres y jóvenes.
Maneras alternativas de suprimir los obstáculos de los campesinos para acceder a la propiedad de la tierra.	Descentralización y mecanismos de asignación de recursos.

Fuente: COSOP de 2002 y 2009.

270. Los resultados reportados en encuestas a clientes en 2012 y 2014 sobre el involucramiento del FIDA en el diálogo sobre políticas y su participación en las discusiones de política son positivos y arrojaron puntajes de 4,65 y 5, respectivamente, entre satisfactorio y moderadamente satisfactorio.
271. Los CLAR han sido institucionalizados en la normativa nacional y replicados por las autoridades locales en varios ámbitos municipales, con potencial de amplificación y escalamiento a un mayor número de municipios a través del convenio con la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Perú (REMURPE)¹¹².
272. Las iniciativas de inclusión financiera han abierto un camino de colaboración público privada que tiene, sin embargo, un trecho largo por recorrer. La alianza desarrollada con el Banco de la Nación, el Programa Juntos y el Proyecto Capital¹¹³ es un primer paso positivo en la conversión de la inclusión financiera en una política pública generalizada. Sin embargo, la sostenibilidad de esta iniciativa requiere de un mayor apoyo en cuanto a la educación financiera, y lo mismo ocurre con los microseguros que tanto interés han despertado entre los organismos financieros.
273. Los proyectos de la cartera asumieron y dieron continuidad al mecanismo del Núcleo Ejecutor Central (NEC) y núcleos ejecutores locales, importante instrumento impulsado por el FONCODES para la ejecución de proyectos de desarrollo en el Perú y posibilitar las transferencias público-privadas, en un marco de autonomía de gestión institucional y mayor flexibilidad para la gestión de los recursos públicos.
274. El FIDA ha mantenido un diálogo continuo con el GdP sobre descentralización, proveyendo de conocimientos basados en lecciones aprendidas de sus proyectos, especialmente en el de Sierra Sur. Representantes de los Gobiernos de países vecinos han visitado las experiencias exitosas a través de las Rutas de Aprendizaje, convirtiendo esta metodología en un potente instrumento de difusión y acceso al conocimiento. Adicionalmente, las unidades operativas del FIDA han estado incrustadas en una agencia nacional con fuerte capacidad institucional y una cultura favorable al desarrollo de las comunidades rurales.
275. Se alcanzaron resultados importantes en la formulación de políticas públicas de carácter estratégico, como, por ejemplo, la Ley de Agricultura Familiar y la Ley de Talentos Rurales, y en la articulación de los proyectos productivos con algunas

¹¹² REMURPE es una organización representativa de las municipalidades del Perú, especialmente rurales, que trabaja en red, fortaleciendo la gestión y promoviendo la gobernabilidad democrática y descentralizada.

¹¹³ Proyecto Capital es una propuesta que apoya procesos de implementación de políticas públicas que vinculen la protección social y la inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Esto a través de la promoción del uso de cuentas de ahorro en el sistema financiero formal, como complemento a programas de transferencias monetarias condicionadas en la región.

políticas sociales del Programa Haku Wiñay¹¹⁴, desplegado en la cobertura del Programa Juntos del MIDIS.

276. En la misma línea, se observa un buen nivel de interacción entre las donaciones, los préstamos y las actividades no crediticias. Los programas de donación han apoyado el diálogo con diferentes estudios y acompañamiento a los proyectos de la cartera, han permitido sistematizar y difundir las experiencias en el marco de la gestión de conocimientos y han tenido incidencia o utilidad para las políticas públicas, como, por ejemplo, PROCASUR sobre juventud rural, RIMISP sobre desarrollo territorial rural con identidad cultural, y PREVAL, con los sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros. Las donaciones permitieron la creación de sinergias con las carteras de proyectos en Colombia y Bolivia¹¹⁵. La metodología exitosa del CLAR se replicó también en África y Asia.
277. Aun reconociendo los desafíos asociados a la reducida escala de la oficina del FIDA en Lima, existen oportunidades de mejora para alcanzar un nivel más alto de influencia e institucionalización en el conjunto de las políticas públicas. Estas oportunidades empiezan desde el diseño de la estrategia del FIDA en el país.
278. En este sentido, ha faltado una estrategia de diálogo basada en un plan de acción detallado en los COSOP. Los proyectos más recientes incluyen en el diseño objetivos institucionales y de políticas, pero, como en el caso de los COSOP, no definen una estrategia de actuación clara. Como resultado, el diálogo con el GdP no se ha llevado a cabo de manera sistemática, y fue más bien el resultado de interacciones no estructuradas bajo una agenda estratégica, con la confluencia de algunos actores clave en el sector público, que vieron los méritos del escalamiento de los enfoques e instrumentos promovidos por el FIDA. Los diferentes gobiernos peruanos demostraron flexibilidad y disponibilidad para recibir insumos del FIDA. También contribuyó a esta actitud positiva el hecho de que varios exdirectores o funcionarios de los proyectos de la cartera del FIDA asumieran puestos como viceministro o director en el gobierno nacional.
279. Igualmente, se han hecho muy pocos esfuerzos de coordinación con otras IFI y agencias de las Naciones Unidas de orientación similar a la del FIDA, y el diálogo aparece como ejercicio bilateral y de limitado alcance en el conjunto de las políticas públicas. Como evidenciado también en la teoría del cambio, el diálogo sobre políticas podría ser reforzado y lograr una adecuada institucionalización si fuera conducido en coordinación con otros socios estratégicos en desarrollo en temas específicos. No obstante, como las alianzas del FIDA requieren de mayor desarrollo (ver sección siguiente sobre alianzas), estas oportunidades no han sido aún aprovechadas.
280. En cuanto a los temas del diálogo, se ha carecido de una visión más estratégica y de largo plazo. Temas como el cambio climático, la seguridad alimentaria, las relaciones de género o el problema del abandono del campo por parte de los jóvenes rurales no se han puesto en la agenda de discusión sobre políticas. La experiencia en el tema de inclusión financiera deja importantes desafíos de política pública, como lograr una regulación específica que promueva la inclusión de las mujeres rurales e incentive a los operadores a sostener tal inclusión.
281. En las mismas líneas, se han notado algunas limitaciones en cuanto a poner los temas centrales en la agenda. Por ejemplo, los resultados del estudio realizado por el GRADE y financiado por una donación del FIDA sobre una nueva estrategia de desarrollo rural con articulación sectorial y territorial han tenido escaso seguimiento por el propio FIDA, que no utilizó los insumos de este trabajo en su discusión con el GdP.

¹¹⁴ Escobal, J. y Ponce, C. (editores) (2016, mayo): Combinando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay", Lima, Ford Foundation y GRADE, p. 18.

¹¹⁵ Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT) y Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles (PROMARENA).

282. Tampoco se ha observado un acercamiento del FIDA hacia los gobiernos regionales y locales para discutir sobre políticas, siendo actores claves para una mejor estrategia de desarrollo agrario y rural a largo plazo. Esto sería también un elemento favorable al mayor acercamiento hacia los más pobres en la formulación de las políticas y para incorporarlos activamente en sus propios procesos de desarrollo.
283. Finalmente, se requieren más esfuerzos para expandir el diálogo hacia un rango más amplio de actores públicos y privados. Esto implica una mayor interacción con otros ministerios aparte del de Agricultura, aprovechando oportunidades para reforzar el diálogo público-privado. Además, la participación activa en foros académicos de discusión sobre políticas rurales podría ser útil para llegar a un conjunto más amplio de actores del desarrollo. En el COSOP de 2002, se mencionó el activo interés y apoyo del FIDA al Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). Este interés, sin embargo, se fue diluyendo con el tiempo y el FIDA hoy ya no tiene presencia en este espacio¹¹⁶. Lo mismo se puede decir del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), un espacio de relación activa entre la comunidad académica y las políticas públicas en diversos temas del desarrollo. Estas son oportunidades desaprovechadas para fortalecer y ampliar las implicancias del diálogo sobre políticas que deberían retomarse.
284. Calificación. El diálogo sobre políticas entre el FIDA y el GdP se evalúa como moderadamente satisfactorio (4). Se han tenido logros importantes en la adopción del enfoque del FIDA en diversos ámbitos de la política pública, aunque todavía a un nivel localizado. De otro lado, se observan debilidades para institucionalizar el diálogo, para hacer alianzas con otras entidades similares y para influir en la discusión de temas de más largo plazo y con la comunidad académica relacionada con el desarrollo agrario y rural.

D. Donaciones

285. Como se ha descrito en la evaluación de las actividades no crediticias, se pudo observar cierta complementariedad y sinergia con los objetivos de algunos proyectos (PDSS, Sierra Norte), así como ejemplos de colaboraciones exitosas con varios subcomponentes de proyectos en actividades de capacitación, intercambio, identificación y diseminación de innovaciones, generación de alianzas y valorización de activos culturales. Por esa razón, la mayoría de las donaciones fueron evaluadas junto con la cartera no crediticia.
286. Las donaciones de asistencia técnica. El Perú ha contado con el apoyo de varios programas regionales, como: i) el Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR); ii) FIDAMERICA, que ha prestado apoyo al MARENASS y al CORREDOR mediante capacitación, visitas de campo y el envío de consultores especializados, además de colaborar en la realización de varios estudios de sistematización y análisis de resultados; y iii) el Programa para el Fortalecimiento de los Sistemas Gubernamentales de SyE de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL). Finalmente, el FIDA ha apoyado un programa de investigación del Centro Internacional de la Papa (CIP).
287. El PREVAL contó con cuatro fases sucesivas¹¹⁷. Bajo esta donación, se obtuvieron resultados muy satisfactorios; entre ellos, la creación de la primera red de evaluadores de la región latinoamericana. Sin embargo, en la actualidad, esta

¹¹⁶ En la donación a GRADE se incluyó a SEPIA, con un concurso de investigaciones para jóvenes utilizando el Censo Agropecuario. Los estudios, sin embargo, tampoco fueron utilizados por el FIDA, y SEPIA, que tiene un seminario bianual, no ha recibido apoyo directo del FIDA en sus últimas ediciones.

¹¹⁷ La primera (1994-1999) se ejecutó mediante un convenio entre el FIDA e ICAA. La segunda etapa (2000-2004) se ejecutó mediante una donación. En la tercera etapa (2004-2007), PREVAL tuvo como objetivo consolidar los alcances de las etapas anteriores. Finalmente, la cuarta etapa (2008-2009) tuvo lugar con el propósito de fortalecer la eficiencia de los proyectos de desarrollo rural mediante sistemas de SyE.

masa crítica de capacidades y recursos de evaluación se encuentra dispersa y fragmentada. El sitio web de PREVAL ha sido cerrado, con la consecuencia de provocar la pérdida de los datos, documentos, estudios e informes producidos a lo largo de más de diez años de trabajo de la única plataforma regional implementada por una agencia de las Naciones Unidas destinada al desarrollo de las capacidades en SyE.

288. También la Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR) ha recibido varias donaciones en los años cubiertos por la EEPP. Entre ellas, destacan: i) el Programa de Apoyo y Acompañamiento para la Inclusión de la Juventud Rural en Iniciativas de Desarrollo", y ii) el Programa Regional de Rutas de Aprendizaje (RA), que se comentó en el apartado sobre la gestión de conocimientos.
289. Entre las donaciones específicas para el país destaca el convenio que PROCASUR suscribió con el PDSS II para crear un fondo de aprendizaje de apoyo a las inversiones en iniciativas con jóvenes rurales emprendedores. Para sistematizar las experiencias de jóvenes oferentes de servicios técnicos locales se realizó un estudio en el marco del Programa Regional Juventud Rural Emprendedora. La donación facilitó también la participación de talentos jóvenes y mujeres en RA, tales como: Bhután (experiencias en gestión del agua y medio ambiente); Tailandia (experiencias de oferentes rurales); y Colombia (experiencias empresariales de jóvenes), entre otros. Finalmente, mediante esta donación se financió el estudio de línea de base y el estudio de resultados finales, así como la implementación del plan de monitoreo orientado a resultados. Además, se apoyó el estudio de escalamiento de experiencias para el proyecto VRAEM. En conclusión, esta donación parece un claro ejemplo de articulación positiva y funcional entre un préstamo y su componente de subvención.
290. En septiembre de 2011, se firmó el convenio de donación para la ejecución del proyecto Manejo Sostenible de Áreas Protegidas y Bosques de la Sierra Norte del Perú (proyecto Inkañaris), suscrito entre el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE) y el FIDA para gestionar una donación del FMAM no reembolsable de USD 1 843 000 para cinco años. Su objetivo era promover la gestión sostenible y participativa de áreas protegidas y tierras forestales comunitarias de Lambayeque y Cajamarca, con énfasis especial en los distritos de Inkañaris y Cañaris. Según el documento de diseño, la ejecución debía estar alineada con la del proyecto Sierra Norte y los dos equipos tendrían que trabajar de manera conjunta y complementaria.
291. Sin embargo, desde el inicio, se registraron retrasos respecto a la programación inicial y la ejecución de ambos proyectos tuvo fechas diferentes de inicio y sucesivos cambios de equipo de trabajo que dificultaron la articulación y desarrollo coordinado de las acciones respectivas. Además, el diseño preveía que el personal del Sierra Norte se encargaría del seguimiento del Inkañaris, pero sin asignar fondos para esto, con la consecuencia de que el proyecto no contó con un sistema de SyE propio, y eso determinó una carencia de información a la disposición de los equipos de gestión. El frecuente cambio de gerente en el proyecto Sierra Norte ha influido también en su capacidad de asumir un papel más decisivo en el manejo de la donación.
292. Donaciones globales. Entre 2007 y 2015, el FIDA apoyó en el Perú cinco operaciones centradas en temas asociados a las comunidades indígenas mediante financiamiento del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (IPAF, por sus siglas en inglés). Este es un instrumento financiero para otorgar donaciones de pequeña cuantía basándose en convocatorias públicas de propuestas de apoyo a los pueblos indígenas en todo el mundo (véase el cuadro 31).

Cuadro 31
Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas

En 2006, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó la transferencia a esta institución del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas, creado por el Banco Mundial en 2003. El IPAF es un instrumento financiero mediante el cual se otorgan donaciones basándose en convocatorias públicas de propuestas de apoyo a los pueblos indígenas en todo el mundo. El monto máximo de las donaciones es de USD 50 000 y la duración máxima de 1 año. Hasta la fecha, cuatro convocatorias han sido lanzadas: en 2007, 2008, 2011 y 2015. En respuesta a estas convocatorias, las comunidades y organizaciones indígenas de 90 países presentaron más de 3 500 solicitudes. De estas, se financiaron 127 proyectos en unos 45 países en todo el mundo, por un valor total de aproximadamente USD 3,6 millones.

Objetivo: fortalecer las comunidades indígenas y sus organizaciones por medio de la financiación de proyectos que promuevan el desarrollo autónomo en el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada en septiembre de 2007) y extraer enseñanzas y generar enfoques para su reproducción y aplicación a mayor escala.

El IPAF está dirigido por un Consejo integrado por representantes indígenas y tribales, compuesto por cuatro representantes de instituciones de pueblos indígenas provenientes de África, Asia Oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Asia Sudoriental, un representante del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas y un representante del FIDA.

293. El elemento más destacado en la evaluación de las donaciones del IPAF ha sido el nivel de ambición demasiado alto, tanto del diseño como de los objetivos de estas operaciones, que, en la realidad, se enfrentan con un doble vínculo, uno de naturaleza temporal (máxima duración: un año) y otro de naturaleza financiera (financiación máxima: USD 50 000). Además, los proyectos del IPAF en el Perú no se han desarrollado en sinergia con ninguna de las otras entidades que en el país se ocupan de la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y de la mejora de sus medios de vida, en particular, la Iniciativa para la Conservación en la Amazonia Andina (ICAA)¹¹⁸.
294. Dada la importancia que el FIDA confiere a los pueblos indígenas, que constituyen uno de sus principales grupos objetivo, y el hecho de ser la única organización internacional que acoge un Foro de los Pueblos Indígenas, sería clave entablar un diálogo constante y más sistemático con la ICAA, las ONG, los otros donantes y sobre todo el Estado peruano para maximizar el potencial de estos proyectos, evitar la dispersión de las intervenciones, y promover una real y mejor participación de los pueblos indígenas en las instancias locales, regionales y nacionales de toma de decisiones.
295. Parece igualmente fundamental que el FIDA, al diseñar sus operaciones crediticias, dedique un mayor esfuerzo a la integración de mecanismos de mitigación de las consecuencias del cambio climático específicamente centrados en las comunidades indígenas, reconociendo la mayor gravedad del impacto en estas poblaciones, así como el papel fundamental que los pueblos indígenas pueden desempeñar en la búsqueda de respuestas sostenibles al cambio climático.
296. Finalmente, la dificultad de medición y apreciación del impacto de estos proyectos procede también de una insuficiencia de documentación sobre los resultados y logros de las actividades realizadas (informes finales, informes de avance, etc.), lo cual hace prácticamente imposible arrojar evidencia de que estos proyectos hayan efectivamente producido cambios o avances en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú.

¹¹⁸ La ICAA es el programa regional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), cuyo objetivo es integrar los esfuerzos de más de 40 organizaciones socias para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

Observaciones clave

- Buen nivel de interacción entre las donaciones, los préstamos y las actividades no crediticias, en particular el diálogo sobre políticas y la gestión del conocimiento.
- Logros importantes en la adopción del enfoque del FIDA en diversos ámbitos de la política pública, aunque todavía a un nivel localizado.
- Importantes resultados en gestión de conocimientos e intercambio a nivel regional y global a través de las RA. Las experiencias y lecciones aprendidas se constituyeron en la base del diálogo con el Gobierno.
- Hubo una asociación estrecha con las autoridades nacionales y locales, ejemplos exitosos de asociaciones destinadas al intercambio de conocimientos y el aprendizaje, y con el sector privado.
- De otro lado, se observan debilidades para institucionalizar el diálogo, para hacer alianzas con otras entidades similares y para influir en la discusión de temas de más largo plazo y con la comunidad académica relacionada con el desarrollo agrario y rural.
- Sin embargo, no se han aprovechado ni potenciado las alianzas necesarias tanto para el diseño y financiamiento de los proyectos, como en los procesos de diálogo sobre políticas con diversos actores públicos y privados.
- Existen oportunidades de mejora para alcanzar un nivel aún más alto de influencia e institucionalización en el conjunto de las políticas públicas a través de un plan de acción específico para las actividades no crediticias detallado en el COSOP.

V. Desempeño de los asociados

A. FIDA

297. La presencia del FIDA en el país marcó la diferencia en la gestión del programa y en la interacción institucional. Aunque la Oficina de Enlace de Lima fue oficialmente establecida en 2007 y el acuerdo con el país anfitrión firmado en 2012, la representación del FIDA en el país remonta a 1995¹¹⁹. El GPP fue designado en 2013 y, desde 2015, ocupa también la función de Coordinador de la Región Andina y Gerente del Programa-País en Colombia¹²⁰.
298. El hecho de tener un GPP destacado en el país ha permitido un soporte efectivo a la innovación y la ampliación de escala, al diseño e implementación de las operaciones cofinanciadas por el FIDA y a un diálogo más fluido y constante con el Gobierno, en particular, con los ministerios encargados de la ejecución de las operaciones, propiciando condiciones de confianza y colaboración. Estos aspectos son tratados en los párrafos siguientes.
299. Según las entrevistas realizadas, los especialistas del sector y actores del proceso valoran la capacidad de innovación y aprendizaje del diseño de los proyectos como muy satisfactoria. La metodología del diseño de los proyectos fue abierta y flexible, acogiendo diversidad de opiniones, ideas, informaciones y resultados de estudios socioeconómicos y de los recursos naturales andinos de la sierra, así como de experiencias e innovaciones de otros proyectos en la región y otros países. El FIDA no se limitó a replicar, sino que contribuyó a generar una reflexión crítica y se convirtió en una fuente de innovación y aprendizaje sobre

¹¹⁹ Para más detalles sobre la representación del FIDA, véase la sección II.B de este reporte.

¹²⁰ Un nuevo oficial de enlace ha entrado a formar parte de la Oficina del FIDA en febrero 2017, con el resultado de contribuir a aliviar la carga de trabajo que pesaba sobre el equipo. La Oficina del FIDA está ahora alojada en el edificio del UNFPA, mientras que antes estaba en el edificio del PNUD. Ahora la composición de la Oficina de Enlace en el Perú resulta ser la siguiente: un coordinador subregional, un GPP para Ecuador y Venezuela, un asistente al programa, un asistente administrativo y un oficial de enlace.

instrumentos para el desarrollo rural a nivel local en zonas muy pobres del territorio.

300. Se reconoce como un factor clave de éxito del FIDA en el Perú la escala intermedia de los proyectos: ni tan pequeños como los de una ONG, que muchas veces no son replicables por el Estado, ni tan grandes que no se pueda experimentar mucho por rigideces normativas y de control. Además, los préstamos con el FIDA son atractivos porque están dirigidos a operaciones “especiales” en temas de pobreza rural y activos intangibles, distintas a la inversión pública tradicional, orientada más a infraestructura y activos tangibles. El FIDA ha sido un actor clave en la inversión en asistencia técnica en algunas de las áreas en desarrollo rural en las cuales ha habido menos inversión del GdP.
301. En conjunto, esas características permitieron al FIDA, y a sus limitados recursos, encontrar un espacio en el país entre donadores que brindaban (y brindan) un volumen de recursos sustancial. En este sentido, el rol especializado del FIDA en el combate a la pobreza rural seguirá siendo importante para el Perú. Sin embargo, en opinión de los actores institucionales entrevistados, esta capacidad de innovación fue desvaneciéndose en los últimos años y el reto a enfrentar es seguir innovando y mantener una posición prominente en el diálogo sobre temas de desarrollo rural.
302. Esto implica una participación más amplia del FIDA en foros nacionales –como el SEPIA, por ejemplo, o el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)– sobre la transformación y el desarrollo rural. Actualmente, el MINAGRI viene implementando algunos programas nuevos que abren oportunidades para un rol complementario del FIDA. SERVIAGRO, por ejemplo, es una nueva plataforma que busca integrar servicios de asistencia técnica, extensión y capacitación para los pequeños y medianos productores de la agricultura familiar. La experiencia del FIDA en la promoción del acceso a este tipo de servicios agrarios en zonas rurales pobres se puede convertir en una base inicial sobre la cual generar esta plataforma en las zonas intervenidas de la sierra sur y norte en los próximos años.
303. En cuanto a la implementación, la Oficina del FIDA en el Perú realizó un constante acompañamiento directo sobre el terreno, con misiones de supervisión, evaluaciones de medio término con recomendaciones para mejorar el desempeño de las intervenciones y apoyando la ejecución a través de consultorías y de alianzas con programas regionales asistidos con recursos no reembolsables del FIDA, como PROCASUR, PREVAL, FIDAMERICA y RIMISP.
304. Respecto a la supervisión de los proyectos, durante la primera etapa del periodo evaluado, el FIDA delegó la tarea a la Corporación Andina de Fomento (CAF) a través de su Oficina de Operaciones de Desarrollo Rural, primero con sede en Bolivia, luego en Caracas y, posteriormente, a través de su oficina en Lima. La supervisión en esta primera etapa reflejó dificultades para comprender la filosofía, el enfoque y la metodología de los proyectos, asumiendo una actitud más de control y fiscalización. De acuerdo a la política de supervisión y apoyo a la implementación introducida en 2007, la supervisión y el apoyo a la implementación de las operaciones del FIDA pasó en 2008 a la División de América Latina del FIDA, a través del Gerente de Operaciones y con el apoyo de consultores locales e internacionales.
305. El PDSS II tuvo nueve supervisiones entre 2009 y 2014, el PSN seis entre 2009 y 2016, y el PSSA dos en el periodo de 2014 a 2017. Las evaluaciones anuales de los proyectos indican que la gestión y supervisión de los proyectos se han considerado generalmente de moderadamente satisfactoria a satisfactoria. En varias de las misiones de supervisión participaron funcionarios del GdP, especialmente del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía y Finanzas.

306. En la revisión de los informes de supervisión de los proyectos más recientes, se observa que, con el tiempo, han ido aumentando el número de especialistas considerados para las misiones. No obstante, en las misiones de supervisión más recientes aún no se observan especialistas en el tema indígena, de medio ambiente o acceso a mercados. En los informes de supervisión a partir del PDSS II, se menciona explícitamente una amplia y activa participación de los coordinadores de los proyectos, quienes facilitaron información y acceso a zonas muy amplias y dispersas para la visita de las misiones.
307. Respecto a las evaluaciones de medio término, estas han sido realizadas en un periodo adecuado de acuerdo a la evolución de la ejecución. Para el PDSS y el PSN, los reportes de las misiones de supervisión indican que las recomendaciones de las evaluaciones intermedias fueron útiles y plenamente implementadas por las UEP de los proyectos. En el caso del PSSA, las recomendaciones de la evaluación intermedia se están implementando actualmente de acuerdo a la UEP. En conjunto, las evaluaciones intermedias han sido instrumentos eficaces para orientar y hacer ajustes a los proyectos, observándose una mayor profundidad y calidad en los informes en el transcurso del periodo de evaluación.
308. Un aspecto que afectó la implementación de los proyectos en la primera etapa del periodo de evaluación fue la relativa lentitud de los desembolsos del FIDA y los procedimientos complicados, que cambiaron con demasiada frecuencia. El ITP de Sierra Sur I, por ejemplo, señaló que “[...] [e]l trámite contiene muchos pasos: aprobaciones por el FONCODES/MINAG/AGRORURAL, el MEF, el Gerente de Operaciones del FIDA (Lima y Colombia) y el FIDA en Roma. Cada etapa tiene que cumplir con procedimientos de verificación y control, lo que toma un largo tiempo (hasta meses)”. No obstante, en la segunda etapa evaluada y los siguientes proyectos de la cartera (PDSS préstamo suplementario, PSN y PSSA), mejoraron los procedimientos y los ritmos de los desembolsos, no reportándose ya desfases significativos¹²¹.
309. Además, los términos del contrato de préstamo del FIDA son poco flexibles en comparación con otras IFI. El GdP subrayó que los préstamos del FIDA serían más atractivos si se pudieran programar pagos en cuotas de acuerdo al perfil de endeudamiento y finanzas públicas del país (excluyendo las cuotas fijas), si hubiera flexibilidad para el periodo para devengar la comisión de compromiso (pago de intereses por saldo de deuda) y si la tasa de interés de referencia fuera Libor (no solo Euribor). Un elemento que también haría más atractivos a los préstamos del FIDA sería ofrecer paquetes que incluyan elementos de donaciones para propósitos de cooperación técnica.
310. Respecto a la interacción institucional, la presencia del FIDA en el país favoreció la coordinación y el diálogo con el Gobierno basados en la confianza y el consenso sobre las prioridades a enfrentar. Aunque el diálogo con el Gobierno no siempre fue estructurado, durante el periodo cubierto por la EEPP se logró un involucramiento de largo plazo de las autoridades nacionales y locales. A partir de la formulación del FEAS, se conformó una masa crítica de autoridades públicas (incluyendo varios ministros de Agricultura, del MIDIS, etc.), intelectuales y consultores con experiencia y conocimientos en desarrollo rural, que creyó en el enfoque promovido por el FIDA e innovó y llevó a mayor escala las prácticas exitosas. El incremento del cofinanciamiento por el Gobierno a lo largo del periodo cubierto por la EEPP es un supuesto clave en la teoría del cambio y un indicador importante del involucramiento del Gobierno y de su confianza en los proyectos del FIDA (cuadro 32).

¹²¹ Aunque, como se mencionó, en el caso del PSSA, hubo una demora significativa en el primer desembolso, debido a insuficiencias en los arreglos institucionales previos.

Cuadro 32
Nivel de cofinanciamiento (diseño y final de proyectos)

PROYECTO	IFAD		GOBIERNO		BENEFICIARIOS		COFINANCIADOR		TOTAL USD	
	Diseño	Final	Diseño	Final	Diseño	Final	Diseño	Final	Diseño	Final
MARENASS	12 278 000	10 978 565	2 864 000	2 990 464			(OFID: 4 000 000)	0	15 142 800	13 969 029
PCPC	18 922 518	20 251 534	4 902 237	5 385 570	7 069 175	7 069 176			30 893 930	32 714 746
PDSS I	15 984 829	18 100 000	1 200 000	1 500 000	4 600 000	4 600 000			21 784 829	24 200 000
PDSS II	8 270 557+ 330 000 (Donación LAC)	7 900 000	860 000	2 400 000	3 280 000	3 100 000			12 740 557	13 400 000
PSN	14 399 999	14 400 000	5 111 738	7 006 000	1 209 960	1 209 960	ActionAid: 1 000 000	1 000 000	21 721 697	23 615 960
PSSA**	19 997 627	10 746 545	16 468 156	3 705 721	3 870 283	2 440 325			40 338 439	16 892 591
PDTS	28 500 000		38 764 000		7 248 000				74 512 000	

* Se canceló en diseño

** MTR

Fuente: FIDA-Informes del Presidente e ITP.

311. No obstante, como se ha mencionado en el capítulo sobre alianzas, el nivel de cofinanciación total es bajo. La tasa de cofinanciación total para el periodo de evaluación ha sido de 1:0,83, lo que significa que por cada USD 1 de financiación del FIDA, USD 0,83 procedieron de fuentes externas. Ese nivel está por debajo del objetivo de 1:1,6 fijado para FIDA9 y de 1:1,2 fijado para FIDA10.
312. Esto también se relaciona con una limitada capacidad para movilizar la cofinanciación de otros donantes (bilaterales o multilaterales), que confirma la debilidad de la estrategia de asociación con otras instituciones financieras. En este sentido, aunque se reconozcan las dificultades que entrañan el diseño y la ejecución de proyectos cofinanciados, se ha perdido la oportunidad de aprovechar la cofinanciación; por ejemplo, en términos de abarcar un mayor número de beneficiarios, implementar componentes de proyecto en los que el FIDA no tiene necesariamente una ventaja comparativa (como en protección social o cambio climático) que permitiría una mejor focalización en los más pobres, intercambiar conocimientos entre las instituciones de cofinanciación, dialogar junto a los asociados con el Gobierno y ampliar de escala las experiencias que han dado buenos resultados para lograr un mayor impacto.
313. La asociación del FIDA con otros donantes e instituciones financieras aparece como una decisión estratégica en un país como el Perú con un sector rural muy vasto y complejo, y en un contexto de una creciente necesidad de mayor escala, coordinación y sinergias en las intervenciones.
314. Calificación. El desempeño del FIDA se califica como satisfactorio (5). El elemento más destacado ha sido la capacidad de innovación del FIDA en materia de desarrollo rural. También el hecho de contar con un GPP en el país, lo que ha permitido un soporte efectivo a la innovación y ampliación de escala y al diseño e implementación de las operaciones cofinanciadas por el FIDA. Igualmente, se observó un activo acompañamiento del FIDA a los proyectos, lo cual ha sido un factor clave para el buen desempeño de estos. No obstante, se han identificado

importantes limitaciones, por ejemplo una disminución en la capacidad de innovación en los últimos años y la falta de alianza y cofinanciamiento por otros donantes.

B. Gobierno

315. El contexto político es favorable, pero se requiere un esfuerzo más sistemático de articulación de las políticas. En los últimos 15 años, el GdP ha venido desarrollando políticas favorables para el desarrollo de la pequeña agricultura y el combate a la pobreza rural (véase el capítulo II). En particular, se han generado estrategias de apoyo a la agricultura familiar y ampliado los programas masivos de apoyo social en las zonas rurales. Este contexto ha sido favorable para el trabajo del FIDA, pero aún se requiere un esfuerzo más sistemático de articulación de estas políticas en los territorios y entre niveles de gobierno. La ruta trazada por el GdP para el desarrollo rural va en la dirección correcta, pero aún requiere de mecanismos de implementación y reformas específicas para articular mejor las intervenciones.
316. En el periodo bajo evaluación, el GdP enfrentó cambios y reformas institucionales que crearon un entorno propicio y favorable: i) el proceso de descentralización política, con la creación de los gobiernos regionales en 2002, y ii) el diseño e implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el Ministerio de Economía y Finanzas. El primer proceso tuvo impactos en la forma en que los proyectos del FIDA empezaron a relacionarse con los gobiernos regionales y locales en sus ámbitos, mientras el segundo proceso introdujo nuevas reglas para la formulación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de inversión pública en el país.
317. El proceso de descentralización ha sido muy importante para potenciar los proyectos del FIDA. En visitas de la misión a proyectos en la sierra sur y norte, se ha podido ver que los gobiernos locales se han involucrado crecientemente en los proyectos, aportando en la resolución de algunos de los cuellos de botella (formalización de organizaciones, aporte con algún activo colectivo como una pequeña represa, o brindando servicios de asistencia técnica y apoyo en ferias). También ha sido conducente a esta sinergia la mayor disponibilidad de recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en la mayor parte del periodo bajo análisis.
318. En cuanto al SNIP, los proyectos formulados a partir de 2002-2003 (básicamente desde Sierra Sur I) tuvieron que pasar por este nuevo ciclo de formulación. Esto tuvo sus ventajas y desventajas. La mayor ventaja fue un esquema más predecible para la formulación, pero también se generaron algunas dificultades en el proceso debido a que el sistema estuvo inicialmente más orientado a formular proyectos de infraestructura y activos tangibles, mientras los proyectos del FIDA eran claramente de desarrollo rural con componentes en activos intangibles y procesos de capacitación y asistencia técnica. Otra debilidad del SNIP era la dificultad para incorporar enfoques territoriales y de coordinación intersectorial en los proyectos.
319. Luego de esta etapa inicial, el GdP favoreció la evolución del SNIP para incorporar de mejor manera en la cartera pública intervenciones en desarrollo rural como las del FIDA. Varios elementos clave de las intervenciones del FIDA (CLAR, NEC, fondos concursables, enfoque de demanda) empezaron a utilizarse en la formulación de otros proyectos sectoriales. Esta tendencia, sin embargo, es aún limitada por problemas institucionales que mencionamos más adelante.
320. En este contexto, el GdP favoreció la autonomía técnica y funcional con la que han operado los proyectos durante los distintos gobiernos. Los cargos de los proyectos fueron generalmente cubiertos mediante concursos públicos transparentes y competitivos, y no se han registrado eventos de interferencia política en los proyectos ejecutados en el periodo bajo evaluación. A esto se agrega como elemento protector la ubicación en el interior del país de la oficina del gerente del proyecto. Cabe destacar que esta modalidad de implementación

- conducente a una gestión más efectiva de los proyectos ha cambiado con el proyecto Sierra y Selva Alta, cuya oficina de gestión está ubicada en Lima.
321. Un aspecto clave que facilitó la ejecución de la cartera de proyectos fue el mecanismo del NEC, que permitió autonomía para el uso y gestión de los recursos y agilizó las decisiones en la Unidad Ejecutora del Proyecto. La participación de personal técnico de los proyectos en las instancias de decisión –directiva o comité de coordinación del proyecto (CCP)– fue otro factor clave para el apoyo y seguimiento a su implementación. Este mecanismo fue importante en un contexto en el cual los proyectos también recibieron aportes presupuestarios de los gobiernos municipales, aumentando su cobertura y sus sinergias a nivel local.
 322. Un elemento significativo en la gestión de los proyectos fue la alta continuidad de capital humano formado y con experiencia en proyectos del FIDA, que también ha seguido trabajando en el sector público. Igualmente importante fue que las contrataciones del personal de los proyectos se realizaron generalmente a través de convocatorias abiertas y competitivas, y, en general, hubo un aceptable nivel de estabilidad de los funcionarios clave.
 323. Por el lado de las limitaciones en el rol del GdP respecto a las operaciones del FIDA, un elemento que ha limitado la capacidad de aumentar de escala y obtener impactos más amplios y sostenibles de las intervenciones es la carencia de una institucionalidad pública para el desarrollo rural. Si bien se ha contado con algunas estrategias, como la de desarrollo rural o la de promoción de la agricultura familiar, en ningún caso esto ha venido acompañado de la institucionalidad que las sustente y convierta realmente en un conjunto de políticas públicas articuladas y financiadas. Esto ha limitado seriamente que los proyectos del FIDA vayan más allá de su rol de experimentación para convertirse en un conjunto de políticas de desarrollo. Este objetivo se ve también obstaculizado por la ausencia de políticas de corte territorial que integren los esfuerzos sectoriales. Ejemplo de esto son la falta de políticas sobre innovación y asistencia técnica en zonas rurales, o la carencia de una agenda de reformas del financiamiento rural en un contexto de severa restricción o exclusión crediticia para la gran mayoría de hogares rurales pobres y no pobres.
 324. Tampoco ha ayudado mucho a tener políticas complementarias la fuerte desarticulación de las propias intervenciones sectoriales y entre sectores. Por ejemplo, en el propio sector agrícola existen varias agencias, proyectos y programas con objetivos diversos y metodologías distintas, que no logran articularse en una sola plataforma para los agricultores. Tampoco se ha desarrollado en el Estado peruano una capacidad para generar intervenciones articuladas entre sectores, como el de inclusión social y agricultura, o con sectores de infraestructura y saneamiento. Estas carencias han limitado el potencial de las intervenciones para resolver restricciones que afectan a los agricultores, como la falta de título sobre las tierras, los problemas sanitarios y la degradación de sus recursos, entre otros.
 325. En los últimos años, se vienen observando algunos esfuerzos importantes del GdP por superar estas limitaciones. Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Agricultura y Riego ha lanzado una nueva plataforma integrada de servicios (SERVIAGRO), que se espera resuelva el serio problema de desarticulación intrasectorial. Igualmente, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha creado un viceministerio encargado de los temas territoriales. Ambas iniciativas apuntan a resolver parte de las limitaciones mencionadas previamente, pero aún se requiere atender el problema de la falta de institucionalidad para el desarrollo rural, que sigue siendo el mayor obstáculo para lograr el máximo potencial en intervenciones como las del FIDA.
 326. Responsabilidades fiduciarias y sistemas de gestión financiera. Por la información de los ITP y las entrevistas, los proyectos realizaron las respectivas

auditorías de gestión y finales, y dieron cumplimiento a los términos establecidos en los convenios de préstamo. En el cuadro 33 se consignan los resultados de las evaluaciones anuales de los aspectos fiduciarios en el PDSS II, el PSN y el PSSA para el año 2015 y el promedio de países de América Latina y Caribe (ALC).

Cuadro 33

Puntaje en aspectos fiduciarios de los últimos tres proyectos del FIDA

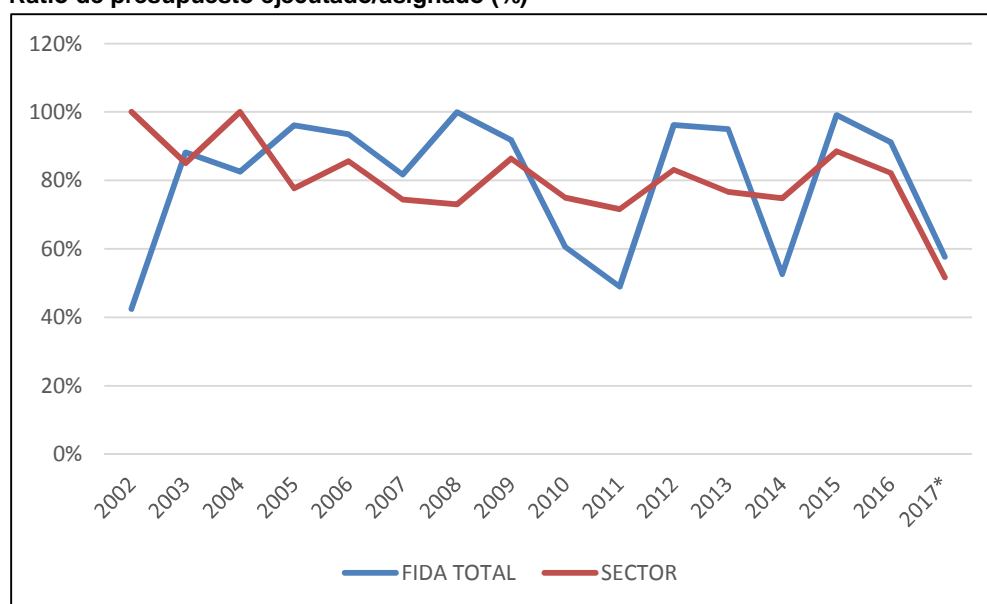
	<i>Gestión financiera</i>	<i>Tasa de desemb.</i>	<i>Fondos contrapart.</i>	<i>Cumpl. acuerdos fin.</i>	<i>Cumpl. procedim.</i>	<i>Auditoría</i>
Sierra Sur	5	4	6	5	4	5
Sierra Norte	4	4	5	5	4	3
Sierra y Selva Alta	4	3	6	5	4	4
Promedio ALC	4,05	3,75	4,11	4,16	4,09	4,8

Fuente: FIDA revisión de la cartera.

327. Aparecen puntajes por debajo del promedio regional para la tasa de desembolsos en el PSSA y para la auditoría en el PSN. En el cumplimiento de procedimientos, los proyectos se ubican en el promedio regional, mientras que en los otros ámbitos de evaluación fiduciaria se encuentran por encima del promedio.
328. Un aspecto altamente calificado es la disponibilidad de fondos de contrapartida, en algunos casos incluso superando los montos comprometidos inicialmente¹²². La contrapartida total del GdP en los seis proyectos ha sido de USD 67,3 millones, es decir, un 31 % del total de USD 216 millones invertidos. Si se suma la contribución de los beneficiarios (USD 22,5 millones), la contribución nacional total llegó a USD 90 millones, es decir el 42 % del costo total. Esto refleja el compromiso y el nivel de apropiación de los proyectos por parte del GdP y de los beneficiarios.
329. En los informes de supervisión de los proyectos, también se mencionan algunos problemas en la ejecución financiera, básicamente en el inicio de los proyectos. El gráfico 5 confirma los problemas de ejecución financiera de la cartera en algunos años específicos, con el indicador de capacidad de ejecución del presupuesto medido por el ratio ejecutado/asignado, con un valor por debajo del sector agrícola para los años 2001-2002, 2010-2011 y 2014, que corresponden al inicio del PCPC, el PSN y el PSSA, respectivamente.

¹²² En el PDSS I, el aporte del Gobierno fue 28 % superior al planteado en el diseño; en el PSN y el CCP fue 5 % superior.

Gráfico 5
Ratio de presupuesto ejecutado/asignado (%)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), MEF.

330. Los problemas iniciales de ejecución estuvieron generalmente asociados a restricciones administrativas, como demoras en el establecimiento del núcleo ejecutor central (NEC) o problemas para la contratación del equipo técnico de los proyectos. De otro lado, una vez que se superaron las trabas burocráticas iniciales, los proyectos alcanzaron niveles de ejecución aceptables, generalmente por encima del sector agrícola.
331. En cuanto a los procesos de compra y contratación, en los diversos informes de los proyectos no se han registrado mayores problemas, salvo la lentitud inicial ya mencionada. Los procesos se han llevado a cabo en el marco de las normas nacionales y los procedimientos del FIDA. Desde el PDSS I, los procesos administrativos, financieros y contables empezaron a integrarse de forma sistemática en sistemas informáticos plenamente operativos y que, incluso, permitieron el seguimiento de los gastos realizados por las organizaciones beneficiarias de los proyectos.
332. En cuanto a los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos, se observó una tendencia a fortalecerlos con el tiempo, especialmente la capacidad de seguimiento de los gastos de las organizaciones beneficiarias, lo cual fue una importante innovación en el caso peruano. Igualmente, han sido importantes las evaluaciones intermedias de los proyectos, que normalmente han generado recomendaciones útiles para mejoras en la implementación. No obstante, se observó también una seria debilidad en los esquemas de evaluación de los impactos, especialmente por diseños metodológicos inadecuados que no cumplieron con estándares que permitieran una adecuada atribución de los beneficios de los proyectos.
333. Calificación. La presente EAPP califica el desempeño del GdP como satisfactorio (5). De un lado, el GdP ha sido muy receptivo para incorporar algunos de los enfoques e instrumentos de los proyectos del FIDA en sus políticas y ha respetado la relativa autonomía técnica y financiera de los proyectos. El cofinanciamiento por el Gobierno se ha incrementado a lo largo del periodo y ha sido fundamental para la ejecución de la cartera y la apropiación de los resultados. De otro lado, se han notado problemas en los procedimientos del GdP para el inicio de los proyectos en cuanto al establecimiento de las condiciones de plena operación, lo que afectó el desempeño financiero. Igualmente, se ha notado una débil capacidad del GdP para

generar políticas articuladas e implementar una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial de largo plazo.

Observaciones clave

- Capacidad de innovación del FIDA en materia de desarrollo rural.
- Rol importante del GPP destacado en el país en términos de soporte efectivo a la innovación y la ampliación de escala, al diseño y a la implementación de las operaciones cofinanciadas por el FIDA.
- Activo acompañamiento del FIDA a los proyectos, lo cual ha sido un factor clave para el buen desempeño de estos.
- La capacidad de innovación disminuyó en los últimos años.
- La falta de alianza y cofinanciamiento por otros donantes limitó la profundización de los resultados y la ampliación de escala.
- El GdP ha sido muy receptivo para incorporar algunos de los enfoques e instrumentos de los proyectos del FIDA en sus políticas.
- El cofinanciamiento por el Gobierno se ha incrementado a lo largo del periodo y ha sido fundamental para la ejecución de la cartera y la apropiación de los resultados.
- Problemas en los procedimientos del GdP para el inicio de los proyectos en cuanto al establecimiento de las condiciones de plena operación, lo que afectó al desempeño financiero.
- Débil capacidad del GdP para generar políticas articuladas e implementar una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial de largo plazo.

VI. Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país

A. Desempeño del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales-COSOP

Pertinencia

334. Alineación de los objetivos estratégicos. El COSOP de 2002 se generó en un contexto especial, en el cual el Perú iniciaba un proceso de transición democrática a partir del Gobierno del presidente Valentín Paniagua (2000-2001) y del presidente Alejandro Toledo (2001-2006). Esta fue una etapa en la cual los planes, las políticas y las instituciones relevantes para la pobreza y el desarrollo rural en el Perú estaban en proceso de redireccionamiento. Igualmente, el horizonte de mediano plazo sobre estas políticas e instituciones era aún incierto en este periodo. En este contexto, el COSOP de 2002 planteó objetivos estratégicos acotados, con énfasis en replicar, con mejoras, algunas de las experiencias exitosas de FEAS y las que venían consolidándose en la sierra sur a raíz de los proyectos en ejecución del MARENASS y del Corredor Puno-Cusco.
335. El COSOP de 2002 buscó alinearse con algunos procesos amplios iniciados en la década de 2000 a nivel del país. Un elemento importante que se incorporó en las prioridades del diálogo sobre políticas fue el proceso de descentralización, que en el Perú se inició de manera formal con la elección de nuevos gobiernos regionales en 2002. No obstante, este era aún un proceso incipiente y fue difícil para la estrategia definir con precisión cómo articular el nuevo escenario descentralizador con la visión estratégica propuesta. En este sentido, las referencias al tema de la descentralización en el documento fueron más formales que sustanciales y no sustentaron explícitamente nuevas vías o formas de intervención.
336. En el COSOP de 2009, de otro lado, las condiciones evolucionaron de manera importante ya que se empezaron a consolidar algunos procesos relevantes, como

- un mayor consenso en torno a las políticas de combate a la pobreza general y rural (programa CRECER, en 2008-2009, en base a la estrategia nacional de combate a la pobreza 2004-2006 del Gobierno previo); los avances en programas de transferencias condicionadas (Juntos), que llegaba en ese momento a más de 400 000 familias rurales; y una expectativa de que el Gobierno del presidente Alan García (2006-2011) impulsaría políticas de apoyo a la sierra en el marco del programa Sierra Exportadora, ofrecido en el proceso electoral.
337. Mientras el COSOP de 2002 se enfocó en consolidar las intervenciones en la sierra sur, el COSOP de 2009 se planteó con un afán por generar una nueva forma de intervención en la sierra más integral y articulada. En el COSOP de 2009, se dio énfasis al concepto de “intervenciones basadas en resultados”, en consonancia con las propias directivas del FIDA a nivel internacional, así como en sintonía con iniciativas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para ir hacia un presupuesto basado en resultados. La estrategia planteó, como objetivo estratégico, pasar de algunos proyectos aislados y geográficamente acotados en la sierra a ser el eje de un proyecto integral de desarrollo rural para toda la sierra peruana. También valoró la importancia estratégica de las experiencias de los proyectos como modelos de intervención replicables o expandibles.
 338. Ese documento presentó una matriz de gestión de resultados alineados con las políticas nacionales, los tres objetivos estratégicos y algunos indicadores de resultados (metas) por objetivo. Igualmente, se incluyó una columna adicional de objetivos institucionales y de política para la estrategia. Cabe decir que, en esta matriz, no hay referencia a medios o instrumentos para lograr las metas. Por este motivo, no hay una relación lógica entre objetivos y metas. Igualmente, el documento hace referencia a una línea de base para la medición de los indicadores que se construiría con datos existentes, tema que no fue retomado en el seguimiento del programa.
 339. Los nuevos proyectos diseñados en la fase del COSOP de 2009 fueron el PSSA y Proterritorios. La focalización en ámbitos geográficos novedosos, como la selva alta, fue interesante, aunque se mantuvo una alta dispersión, además de una baja articulación con estrategias integrales de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional.
 340. Ninguno de los dos COSOP delineó un plan de acción claro y viable para las actividades no crediticias. La carencia de un marco de gestión de resultados con metas y de un esquema de seguimiento y evaluación en ambos COSOP afectó la posibilidad de organizar una gestión ordenada. En el COSOP 2009, sí se hace una mención explícita a las actividades no crediticias; no obstante, no se plantearon estrategias y acciones específicas para estas actividades.
 341. Igualmente, al no incorporar en la matriz de gestión de resultados los instrumentos (crediticios y no crediticios), no es posible identificar una lógica coherente para la implementación de la estrategia en el logro de los objetivos. En conjunto, la carencia de articulación lógica entre objetivos, medios y metas impidieron generar una teoría del cambio explícita para el programa. Esto, junto a la falta de asignación de recursos específicos para la implementación y el seguimiento, limitó la coherencia del programa.
 342. Al respecto, cabe mencionar que los nuevos procedimientos operativos del FIDA para la elaboración de los COSOP¹²³ mencionan expresamente que las estrategias se basen, a partir de 2016, en una teoría del cambio. Eso será útil para describir las vías del cambio previstas y articular de manera coherente las actividades crediticias y no crediticias para el logro de los objetivos de desarrollo del país.
 343. Calificación. La EEPP califica la pertinencia de los COSOP como moderadamente satisfactoria (4).

¹²³ <https://webapps.ifad.org/members/ec/96/docs/spanish/EC-2017-96-W-P-4.pdf>

Eficacia

344. En el cuadro 34, se resumen los logros en los objetivos estratégicos de ambos programas de acuerdo a la evidencia encontrada por la EEPP.

Cuadro 34
Logros estratégicos de los COSOP

Objetivos estratégicos COSOP 2002	Valoración de la EEPP
OE1: Incrementar los activos de los pequeños campesinos, invirtiendo en externalidades y estableciendo mecanismos competitivos de transferencia de fondos que recompensen los resultados y logros.	Las evaluaciones de los proyectos del FIDA implementados indican impactos positivos en los activos de los campesinos.
OE2: Mejorar el acceso a los servicios fomentando el desarrollo del mercado y la capacidad de los beneficiarios de contratar servicios, y reforzando a los proveedores de servicios institucionales y privados.	Si bien las organizaciones de agricultores contrataron servicios durante los proyectos, no hay evidencia de que esto se haya sostenido posteriormente. No hubo un esfuerzo sistemático por reforzar a los proveedores. Ambos temas también competen al GdP.
OE3: Aumentar el acceso a la información y a nuevas oportunidades comerciales, poniendo el acento en operaciones conjuntas entre las comunidades rurales y el sector privado (artesanos, comerciantes y empresarios de pequeñas ciudades y ciudades intermedias) y en la promoción de nuevos productos y servicios para alcanzar la diversificación.	Si bien los proyectos generaron incrementos de ingresos, no hay suficiente evidencia sobre una mayor articulación a los mercados más dinámicos por parte de los beneficiarios. No se mantuvo el enfoque de corredor económico en los proyectos posteriores al CPC.
OE4: Reforzar el desarrollo y la identidad locales, sobre todo en las zonas que tienen un importante potencial cultural y ecológico, como los de la sierra peruana.	Se detectaron impactos en el fortalecimiento de las identidades locales, pero en un contexto de falta de políticas complementarias por parte del GdP y de los gobiernos subnacionales.
Objetivos estratégicos del COSOP 2009	Valoración EEPP
OE1: Mejorar la gestión de los conocimientos y las capacidades técnicas de las comunidades rurales con el fin de promover el aprovechamiento y el control sostenibles de los recursos naturales y los activos materiales.	El tema de gestión del conocimiento ha tenido un espacio propio en los proyectos, especialmente desde el PDSS. No obstante, este fue perdiendo importancia en los proyectos posteriores. Hay todavía una débil atención a temas ambientales y de cambio climático en proyectos, alianzas y diálogo sobre políticas.
OE 2. Ampliar el acceso a servicios públicos y privados de calidad, financieros y de otro tipo, mejorar la competitividad y reforzar los vínculos con los mercados.	Ha habido ampliación de la oferta y demanda de servicios de AT y mejora en el acceso a servicios financieros. Sin embargo, hay dudas sobre la sostenibilidad posproyecto. Persiste la fragilidad en el acceso a servicios financieros de sectores rurales. El tema de finanzas rurales aún no está en la agenda de reformas institucionales en el país. No se logró una intervención integral y articulada para la sierra rural.
OE 3: Potenciar la participación de las comunidades en los procesos descentralizados de las administraciones regionales y locales relacionados con la formulación de políticas y la adopción de decisiones.	Se han tenido algunos avances en la articulación de los proyectos con los gobiernos locales, especialmente en el PSSA. No obstante, pocos gobiernos locales utilizan todavía mecanismos del tipo del CLAR para impulsar intervenciones de desarrollo rural.

Fuente: COSOP 2002 y 2009.

345. En general, y teniendo en cuenta las limitaciones descritas en el capítulo sobre la pertinencia de la cartera, los proyectos han tenido una línea consistente en

términos de metodología, herramientas, aprendiendo uno del otro y usando innovaciones y lecciones aprendidas. Además, fueron eficaces en el logro de sus objetivos y tuvieron un impacto importante en la reducción de la pobreza, el incremento de activos y el empoderamiento de los usuarios. Las intervenciones promovidas por el FIDA han tenido un alto valor agregado, especialmente en la primera década del periodo bajo evaluación, cuando eran prácticamente las únicas orientadas por la demanda y con alta participación de las organizaciones de agricultores. El enfoque de demanda, el uso de los CLAR y los NEC, la organización de los productores para proponer negocios y un mejor manejo de sus recursos, y el énfasis en las identidades y conocimientos locales son elementos que se empezaron a ver como factibles y generalizables para las políticas de desarrollo rural en la sierra peruana. No hubo otro conjunto de intervenciones que sustentaran tan claramente estas opciones, además de hacerlo con amplia documentación y trabajo de incidencia en actores claves de la política, la academia y las organizaciones de productores.

346. Las intervenciones fueron novedosas y eficaces para enfrentar la pobreza y los retos del desarrollo rural, utilizando un enfoque consistente, que empezó a ser replicado por otras intervenciones públicas en la última década, aunque sin enmarcarse aún en una estrategia integral para el desarrollo rural. No obstante las limitaciones descritas en la sección sobre la pertinencia de los COSOP, los proyectos que se desplegaron en la etapa 2002-2009 tuvieron una interacción interesante con los niveles subnacionales de gobierno, especialmente con los gobiernos locales, que se convertirían en algunos casos en actores claves para dotar de recursos y apoyo político a las iniciativas del FIDA en las regiones del sur en los años siguientes.
347. Se trata de un caso de alta eficacia de los proyectos, pero en un contexto de débil orientación estratégica de los COSOP y sin mecanismos concretos de seguimiento y gestión del programa en su conjunto. Los COSOP incluyen objetivos a nivel más estratégico de difícil medición en ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación adecuado.
348. En el periodo del COSOP de 2002, se continuaron los proyectos MARENASS y Corredor Puno-Cusco, y se inició el Sierra Sur. En este sentido, se puede decir que se siguió una de las orientaciones estratégicas de concentrar esfuerzos en la sierra sur y lograr una masa crítica de intervenciones que tuvieran impacto en la reducción de la pobreza en las zonas rurales más pobres del país. El análisis de la estrategia de focalización confirma que los proyectos se centraron en las comunidades más pobres, pero no fueron igualmente exitosos a la hora de llegar a las familias más pobres dentro de esas comunidades.
349. En el COSOP de 2009, sin embargo, la capacidad de orientación estratégica se redujo. La ubicación temporal de este COSOP puede haber afectado esta capacidad ya que el PSN se diseñó antes de 2009, y el diseño del préstamo suplementario del PDSS estaba limitado por las condiciones previas del PDSS I. Como se ha destacado en la pertinencia de la cartera, los proyectos no se pudieron estructurar de forma explícita en torno a la estrategia del FIDA en el país, más bien al contrario, el COSOP se elaboró sobre la base de los proyectos.
350. El COSOP de 2009 buscó ampliar de escala las intervenciones dentro de un marco integral de desarrollo rural para la sierra peruana, que es muy pertinente respecto a las políticas del país y que no pudo lograrse hasta hoy, en gran medida, por las dificultades del propio Estado peruano para organizar políticas de desarrollo rural y territorial en forma coherente y articulada (sigue prevaleciendo la lógica sectorial y centralista), aunque hay otros motivos. Lamentablemente, ninguna de las expectativas y oportunidades potenciales descubiertas en el COSOP de 2009 se convirtieron en reales en el periodo 2010-2016, ya que no se creó ninguna unidad para la sierra peruana en el PCM; la Estrategia Nacional de

Desarrollo Rural (ENDER) de 2004 nunca fue implementada, ni jugó papel alguno en las políticas y presupuestos del periodo, y AGRORURAL siguió gestionando los diversos proyectos (entre ellos, los de FIDA) como islas desarticuladas y autónomas en el Ministerio de Agricultura.

351. Finalmente, pese a la ausencia de un plan específico para las actividades no crediticias, la gestión de conocimientos y el diálogo sobre políticas han tenido cierta eficacia. El FIDA ha mantenido un diálogo sobre políticas continuo con el GdP, con algunos logros notables, como la formulación de políticas públicas –entre ellas, la Ley de Agricultura Familiar y la Ley de Talentos Rurales– y la institucionalización del CLAR en algunos gobiernos locales. No obstante, aún se aprecia mucho potencial por aprovechar y para articular la experiencia acumulada a estrategias y políticas de desarrollo rural más integrales.
352. En este sentido, consideramos que se requiere una visión estratégica y de largo plazo, que impulse e intensifique el diálogo sobre políticas con el Gobierno y con un conjunto más amplio de actores clave sobre temas de gran actualidad e importancia para el país, como el enfoque territorial, el cambio climático, el cierre de las brechas urbano-rural y la inclusión de la población rural en el acceso a servicios financieros y no financieros, temas que aún no tienen un rol destacado en la agenda de discusión de políticas y que podrían volverse en nuevos puntos de entrada del programa del FIDA en el país. Como también se evidencia en los procedimientos operativos para la elaboración del COSOP, eso es posible, empezando por diseñar y utilizar el COSOP como un instrumento clave para el reposicionamiento y la orientación estratégica del FIDA en el país.
353. Calificación. La EEPP califica la eficacia de los COSOP como moderadamente satisfactoria (4).

B. Evaluación del desempeño del COSOP

354. En conjunto, se califica el desempeño de los COSOP como moderadamente satisfactorio (4) debido al relativamente bajo nivel de eficacia en términos de sus propios objetivos estratégicos. En general, y teniendo en cuenta las limitaciones descritas en el capítulo sobre la pertinencia de la cartera, los proyectos han tenido una línea consistente en términos de metodología, herramientas, aprendiendo uno del otro y usando innovaciones y lecciones aprendidas. Se trata de un caso de relativamente alta eficacia e impacto de las operaciones crediticias, pero en un contexto de débil orientación estratégica y sin mecanismos concretos de seguimiento y gestión del programa. A esto se le suma un marco institucional débil y cambiante para el desarrollo rural en el Estado peruano, lo que arroja una clara debilidad para generar logros específicos en términos de objetivos estratégicos.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

355. La presente EEPP ha sido orientada por la siguiente pregunta clave: ¿cuál ha sido el valor agregado generado por el FIDA en el Perú? y ¿cuál debería ser su rol y aporte de cara al futuro en un contexto que requiere flexibilidad y capacidad de innovación? En este contexto, la EEPP ha llegado a las conclusiones que se presentan a continuación.
356. La evaluación concluye que el rol especializado del FIDA en el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo rural seguirá siendo importante para el Perú dada la persistente desigualdad rural/urbana y el papel fundamental de la agricultura familiar como motor de la producción y la alimentación de la población. En este contexto, las intervenciones del FIDA y su ventaja comparativa en el desarrollo de la pequeña agricultura y su entorno rural-urbano seguirán siendo valoradas por el GdP como pertinentes y eficaces.

357. Se han podido constatar impactos significativos de la cartera en la reducción de la pobreza, el incremento de activos y el empoderamiento de los usuarios. La evidencia indica una clara incidencia de la cartera en la reducción de la pobreza en las áreas rurales bajo su cobertura; la mejora y diversificación de los ingresos de las familias campesinas participantes; y un impacto importante sobre el capital humano y social, así como en la gestión de los recursos naturales al nivel de las comunidades.
358. Los proyectos generaron un círculo virtuoso de creatividad e innovación, y se desarrollaron en el marco de un enfoque participativo y movilizador de demanda, el cual mostró continuidad a lo largo del tiempo. En el marco de su propia identidad, cada proyecto tuvo sus particularidades y valor agregado, contribuyendo a una rica acumulación de experiencias. La gestión de estos conocimientos estimuló la innovación y ampliación de escala a través de la producción y el uso sistemático de los aprendizajes basados en la experiencia.
359. A pesar de los importantes resultados alcanzados en términos de reducción de la pobreza, empoderamiento de los usuarios e innovación, cabe notar que hay algunas debilidades que quedan por mejorar a nivel de la cartera crediticia, no crediticia y a nivel estratégico.
360. En primer lugar, no se ha aprovechado la ventaja comparativa del FIDA en cuanto a su presencia en zonas rurales aisladas y su capacidad de llegar a los más pobres a través de la estrategia de focalización. En segundo lugar, se ha dejado de lado el concepto de enfoque territorial y, dentro de este marco, el enfoque de corredor económico, que podrían dar contenido a estrategias integrales de desarrollo rural con enfoque territorial. Además, los proyectos no contemplaron de manera explícita la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático, temas fundamentales dada la alta vulnerabilidad del Perú a este fenómeno y sus secuelas. Finalmente, la capacidad de innovación ha mostrado un importante declive en los últimos años.
361. Sin embargo, de cara al futuro, el reto es seguir innovando y asumir una posición más activa y eficaz en el diálogo sobre políticas para el desarrollo rural en un país de ingresos medianos como el Perú. Al respecto, la EEPP reconoce que la presencia activa y creativa de la Oficina del FIDA en el país y la disponibilidad y apertura del GdP para recibir aportes de esta institución financiera jugaron un papel fundamental en el éxito de la cartera crediticia y en los procesos de diálogo sobre políticas y gestión del conocimiento que fueron útiles para la ampliación de escala. Pese a los resultados obtenidos, la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Perú no ha prestado suficiente atención a la coordinación con otros socios estratégicos, a la orientación estratégica de los COSOP y a las actividades no crediticias, en particular, al diálogo sobre políticas y el fomento de alianzas, que tienen gran potencial para contribuir de manera más amplia a que el Perú transite por procesos más inclusivos de transformación de la población rural.

B. Recomendaciones

362. Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis desplegado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.
363. Recomendación 1: afinar una estrategia de focalización para llegar a los más pobres. La próxima etapa de proyectos debe poner particular atención a poder llegar a los más pobres y vulnerables¹²⁴ en las zonas rurales mediante estrategias de focalización más efectivas y considerando de manera explícita la reducción de brechas entre varones y mujeres, y entre generaciones en el ámbito rural. Una línea inmediata de acción podría ser modificar las barreras de entrada de

¹²⁴ Algunos grupos con mayor vulnerabilidad en el ámbito rural que requieren especial atención: hogares monoparentales liderados por mujeres, sectores indígenas históricamente postergados y hogares con niños liderados por jóvenes o por adultos mayores.

los proyectos y generar incentivos variables que hagan posible la participación de los más pobres en los proyectos. Otra opción importante es generar intervenciones articuladas con los grandes programas sociales en zonas rurales como Juntos, Pensión 65 y otros similares. La experiencia reciente del programa Haku Wiñay del FONCODES-MIDIS es una referencia interesante para esta línea de trabajo, que requiere un diseño institucional multisectorial por parte del GdP. El diseño e implementación de una medición oficial de pobreza multidimensional en el Perú también es un paso que el FIDA debe promover ya que esto permitirá mayores posibilidades de coordinación en las políticas públicas de reducción de la pobreza, especialmente en las zonas rurales.

364. Recomendación 2: retomar el enfoque territorial. El FIDA fue pionero en los proyectos de desarrollo rural en el Perú al utilizar los corredores económicos como ejes de acción y poner énfasis en la relación urbano-rural y la diversificación de ingresos, con el proyecto Corredor Puno-Cusco como un caso emblemático. Este enfoque económico y territorial, sin embargo, se fue perdiendo con el tiempo. La EEPP considera que debe ser retomado en el futuro inmediato dada su enorme importancia para enfrentar con eficacia los retos del desarrollo de zonas rurales tan vastas y difíciles como las del Perú. Este enfoque debe ser revaluado como una opción interesante dentro de un conjunto de opciones para una renovada estrategia de desarrollo rural del Estado peruano, con medidas concretas para lograr intervenciones articuladas y con enfoque territorial.
365. Recomendación 3: incorporar el cambio climático como eje estratégico de las intervenciones promovidas por el FIDA. El Perú es uno de los países más afectados por el cambio climático, situación que se agudizará en el futuro próximo. La agricultura es una de las actividades más afectadas y los procesos de adaptación de los agricultores y comunidades rurales serán de creciente importancia para las políticas públicas. En este contexto, es de relevancia estratégica que el FIDA tenga una clara orientación hacia este tema en sus futuras intervenciones. El tema de adaptación de sectores rurales al cambio climático deberá ocupar una alta prioridad en el diseño y formulación de proyectos e intervenciones, siendo doblemente importante que se coordine y gesten alianzas estratégicas con otros donantes y entidades financieras crecientemente interesadas en el cambio climático y sus retos para el futuro del planeta.
366. Recomendación 4: adoptar un enfoque programático en la elaboración del COSOP. La EEPP recomienda que el próximo COSOP incluya un plan de acción para las actividades no crediticias que sea bien estructurado, viable y conducente a:
 - (i) el uso más amplio en las políticas públicas de la metodología e instrumentos claves de las intervenciones del FIDA. Esta metodología e instrumentos articulados —validados por casi dos décadas de intervenciones exitosas— han demostrado ser una pieza fundamental para la reducción de la pobreza rural en el Perú y podrían ser adoptados de manera mucho más masiva y sistemática por las diversas instancias del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en sus programas y proyectos de desarrollo rural.
 - (ii) la implementación de un enfoque de alianzas estratégicas que genere sinergias con otras entidades financieras como el Banco Mundial, el BID o la Unión Europea, y con otros actores públicos y privados relacionados con el desarrollo rural. Se considera fundamental que en los próximos años el FIDA otorgue alta prioridad a generar proyectos cofinanciados con instituciones financieras globales y regionales, buscando llegar a una escala más adecuada para un país de ingreso medio alto como el Perú. Esta estrategia requiere de un intenso proceso de discusión y generación de lineamientos y acuerdos comunes con otras entidades en el contexto específico del Perú.

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE

Criterio	Definición*	Obligatorio	¿Requiere una calificación?
Impacto en la pobreza rural	El impacto se define como los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de una intervención de desarrollo.	X	Sí
	Cuatro esferas del impacto		
	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos y activos de los hogares. Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico. El análisis debe incluir una valoración de las tendencias en el ámbito de la igualdad a lo largo del tiempo. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Capital humano y social y empoderamiento. Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, la capacidad colectiva e individual de la población pobre y, especialmente, la medida en que los grupos específicos (p. ej., los jóvenes) han resultado incluidos o excluidos del proceso de desarrollo. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria y productividad agrícola. Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad y la estabilidad de la oferta de alimentos; la capacidad de compra y el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso; los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos; la nutrición se mide por el valor nutricional de los alimentos y la malnutrición infantil. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones y políticas. El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre. 		No
Resultados del proyecto	Los resultados del proyecto se califican con un promedio de las calificaciones otorgadas a la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los beneficios.	X	Sí
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación del diseño del proyecto y la coherencia para el logro de sus objetivos. Se deberá hacer también una valoración de la medida en que los objetivos y el diseño abordan las cuestiones de desigualdad, por ejemplo, considerando la pertinencia de las estrategias de focalización adoptadas.	X	Sí
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención de desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.	X	Sí
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.	X	Sí
Sostenibilidad de los beneficios	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.	X	Sí

Criterio	Definición*	Obligatorio	¿Requiere una calificación?
Otros criterios relativos a los resultados			
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Medida en que las intervenciones del FIDA han contribuido a mejorar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, por ejemplo, en cuanto al acceso y la propiedad de las mujeres con respecto a activos, recursos y servicios, la participación en la toma de decisiones, el equilibrio de la carga de trabajo y el impacto en los ingresos, la nutrición y los medios de vida propios de las mujeres.	X	Sí
Innovación	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA han introducido enfoques innovadores para reducir la pobreza rural.	X	Sí
Ampliación de escala	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA han sido (o es muy probable que sean) objeto de ampliación de escala por parte de gobiernos, organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.	X	Sí
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	Medida en que las intervenciones para el desarrollo del FIDA contribuyen a medios de vida y ecosistemas resilientes. Se presta especial atención a la utilización y gestión del medio ambiente natural, incluidos los recursos naturales — definidos como materias primas empleadas con propósitos socioeconómicos y culturales—, los ecosistemas y la diversidad biológica, con los bienes y servicios que suministran.	X	Sí
Adaptación al cambio climático	Contribución de un proyecto a la reducción del impacto negativo del cambio climático mediante medidas específicas de adaptación o reducción de los riesgos.	X	Sí
Logros generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis y las calificaciones concedidas al impacto en la pobreza rural, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad de los beneficiarios, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la innovación, la ampliación de escala, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.	X	Sí
Desempeño de los asociados			
• FIDA	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, la ejecución, el seguimiento y la presentación de informes, la supervisión y el apoyo a la ejecución y la evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.	X	Sí
• Gobierno		X	Sí

* Estas definiciones se basan en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el marco metodológico para la evaluación de proyectos acordado con el Comité de Evaluación en septiembre de 2003, la primera edición del Manual de evaluación examinada con el Comité de Evaluación en diciembre de 2008 y más debates sostenidos con el Comité de Evaluación en noviembre de 2010 sobre los criterios de evaluación y preguntas principales de la IOE.

Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Perú^a

<i>Criterios</i>	<i>MARENASS</i>	<i>PCPC</i>	<i>PDSS</i>	<i>PSN</i>	<i>PSSA*</i>	<i>PDTS**</i>	<i>Cartera total</i>
Impacto en la pobreza rural	5	5	5	5	n.a	n.a	5
Desempeño del proyecto							
Pertinencia	5	5	4	4	4	4	4
Eficacia	5	5	5	5	4	n.a	5
Eficiencia	5	5	5	4	4	n.a	4
Sostenibilidad de los beneficios	4	4	4	4	n.a	n.a	4
Desempeño del proyecto^b	4,75	4,75	4,5	4	n.a	n.a	4,25
Otros criterios de desempeño							
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	4	4	4	4	4	n.a	4
Innovación	5	5	5	4	4	n.a	5
Ampliación de alcance	5	5	5	4	4	n.a	5
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	6	5	5	5	4	n.a	5
Adaptación al cambio climático	5	4	4	4	5	n.a	4
Desempeño de la cartera de proyectos y logros generales^c	5	5	5	5	5	n.a	5

^a Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

^b Promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los beneficios.

^c Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a los criterios individuales de evaluación, sino una evaluación general del proyecto, basándose en las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad de los beneficios, género, la innovación, la ampliación de alcance, medio ambiente y gestión de los recursos naturales y adaptación al cambio climático.

* En ejecución. Cierres previsto marzo 2018 (Probable ampliación de plazo).

** Por iniciar

Calificaciones finales de la Evaluación de la Estrategia y el Programa en el Perú

	<i>Calificación</i>
Desempeño de la cartera de proyectos y logros generales^a	5
Actividades no crediticias^b	
Diálogo sobre políticas en los países	4
Gestión de los conocimientos	5
Creación de alianzas	4
Evaluación general de las actividades no crediticias	4
Desempeño de los asociados	
FIDA ^c	5
Gobierno ^c	5
Desempeño de la estrategia y el programa en el país (general)^d	
Pertinencia	4
Eficacia	4

^a No es un promedio aritmético de las calificaciones individuales de los proyectos.

^b No es un promedio aritmético de las calificaciones de la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y la actuación normativa en los países.

^c No es un promedio aritmético de las calificaciones individuales de los proyectos. El desempeño de los asociados no se incluye en la evaluación general de los logros de los proyectos.

^d No es un promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia y eficacia del desempeño de la estrategia del programa en el país. Las calificaciones de pertinencia y eficacia toman en cuenta la evaluación y las calificaciones de los resultados de la cartera, las actividades no crediticias y el desempeño de los asociados aunque no son un promedio aritmético de estos.

Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones

Gobierno

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Jesús Ruiton, Director de Inversión Pública
Martín Orellana Flores, Asesor de la Dirección de Inversión Pública
Valentín Cobeñas, Director Dirección de Créditos
Roberto Cobeñas, Director Endeudamiento Externo

Ministerio de Agricultura

Benjamin Quijandria, Viceministro
Milton Von Hesse, Ex. Ministro

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Carolina Trivelli, Ex Ministra

AGRORURAL

Alberto Joo, Director Ejecutivo
Maria del Carmen Bastos, Asesora Director Ejecutivo
Jorge I. Moreno Morales, Director Dirección de Desarrollo Agrario
Noemí Marmanillo B., Directora de Cooperación Internacional
Cesar Castro Vargas, Sub director de programas, proyectos y cooperación
Margarita Mateu, Ex Directora

Proyecto FIDA-VMRS

Cesar Sotomayor, Ex Director AGRORURAL, Ex. Director de FONCODEP, Ex.
Viceministro Políticas Agrarias

Proyecto Sierra y Selva Alta

Luis Sáenz, Coordinador Ejecutivo

PDSS

José Sialer, Ex. Director PDSS

MARENASS y SN

Antonieta Noli, Ex Directora

Proyecto FIDA-MRSE

Jerónimo Chiarella, Responsable Proyecto FIDA-MRSE (FMAM)

Gobernación Regional Arequipa

Elvis Córdova Lolo, Asesor Desarrollo Productivo
Juan Carlos Agramonte Mostajo, Asesor de la Gobernación
Leónidas Morales, Técnico

PDSS (Apachavica)

Florencio Tejada, Ex-jefe Regional

Gobierno Municipal Chivay - PDSS de ICHUPAMPA

Lilia Samayani, Gerente de Servicios Sociales, Ex - Jefe Oficina Local

Municipalidad Distrital Ichupampa - Grupos llave Puno
Rocío Porisello, Alcaldesa

Distrito Lari

Prof. Abel Llallacachi, Ex Alcalde. Dirigente Comunidad Campesina

Distrito Ccorca - Cusco

David Quispe Orozco, Alcalde y Coordinador Regional de REMUR

Distrito Ccorca

Nicolas N., Regidores de Distrito Ccorca, Reunión con Regidores

Provincia Quispicanchi, Municipalidad Distrital de Huaró

Elmer Pinares H., Alcalde

Municipalidad de Huaró. Comunidad Finay

Inocencio Yuca, Regidor

AGRORURAL - Puno

Rolly Esquivel Urdiola, Especialista infraestructura

MUNICIPALIDAD PROVINCIA AZANGARO, DISTRITAL DE SAMAN

Julio Machaca Sanchez, Alcalde

Edgar Huanca Condori, Jefe Registro Civil

Pedro Sánchez, Teniente Gobernador

Francisco Chino, Regidor CP

CAJABAMBA

José Marcelo Gamboa, Alcalde Municipal

Hilario N., Ex – Alcalde

Gobierno Regional de Cajamarca

Sergio Sanchez, Gerente Recursos Naturales

CALQUIS

Juan Rodas, Alcalde

Municipio TABALOSOS

Humberto Águila Villanueva, Alcalde

Instituciones internacionales/donantes

Banco Mundial

Karina Olivas, Representante

FAO

Maria Elena Rojas, Representante

COSUDE

Jocelyn Ostolaza, Representante

FIDA

Roberto Haudry, Ex Representante

BID

Juan de Dios Mattos, Representante

Organizaciones no-gubernamentales y asociaciones

PROFONANPE

Alberto Paniagua, Director Ejecutivo
Claudia Godfrey, Supervisora
María del Carmen Cerpa, Administradora

GRADE

Ricardo Fort, Investigador

IEP

María Isabel Remy, Investigadora

GRADE

Javier Escobal, Investigador

CHIRAPAC

Tarsicia N., Directora

RIMISP

Claudia Ranaboldo, Investigadora

Luis Romano, Especialista Pueblos Indígenas

Sector privado

AGROBANCO

Raúl Hopkings, Director

Especialista en Proyectos de Desarrollo

Augusto Cavassa, Consultor

Asociación de Productores Lácteos

Arturo Poveda, Presidente

CREDINKA

Denis Alvarez, Oficial de Negocios
Marina Orkohuaranca, Jefa de Inclusión Financiera

Instituciones de investigación, formación profesional, técnicos y promotores

Gobierno Municipal Saman

Joseph Jimenez Ramos Adco, Técnico en computación, encargado de oficinas

Asociación de Productores y Socios de Huayllay

Milton N., Asistente Técnico, Centro de Planeamiento Comunal

Cusco

Darwin Ayma Choque, Animador Territorial/ Zootecnista

CLAR

Donato Quino, Ex Presidente

TUMBADEN

Elsa Portal, Asistente Técnico
Aldo Billi Cueva Cáceres, Facilitador

Ivan Guama Huacha, Promotor Zonal
Ing. Walter Bobanegra Paredes, Promotor Zonal

Asociación Rural de Productores Agropecuarios de Calquis
Cristian Arias Promotor Zonal
Alex Pérez Facilitador Municipal

Dirección Departamental de AGRORURAL
Ing. Walter Becerra, Promotor

SySA, Agencia Zonal Moyobamba
Miguel Feuco, Equipo Técnico
Leonardo Montes, Equipo Técnico

Asociación Virgen de Fatima
Michael Manchay Santos, Facilitador Municipal

Municipio de Tabalosos
Robinson Linares Chujutally, Gerente Desarrollo Productivo
Bremer Risco Portal, Promotor
James Bocanegra Chuquisuta, Facilitador

Asociación de Productores Sumac Frutilla de Yucay
Marco Hermoza, Técnico de Plan de Negocios

Municipalidad Distrital de Huayllabamba
Edwin Huiza Otari, Sub Gerente de Desarrollo Económico
Victor Tito, Técnico

OLP La Tiza /SN
Rosa Rosas, Ingeniera

APAIC. Mollebamba
Santos Aquino Villa, Asistente Técnico

SN
German Humberto Alcántara, Representante de Componentes
Christian Arias, Promotor

Calquis. Prov. San Miguel
Alex Pérez, Facilitador Municipal

Ex CLAR
Elmer Sullca, Técnico Administración

PDSS
Wilder Mamani, Promotor

Municipio Ccorca
Ronald Cjuyro Mescca, Gerente de Desarrollo Económico

Centro de Cómputo Huayllay - Ccorca
N.N, Técnico

Centro de Planeamiento Comunal - Ccorca
Equipo MunicipalTécnicos

Asociación de Productoras de Hongos – Ccorca
Milton N., Técnico

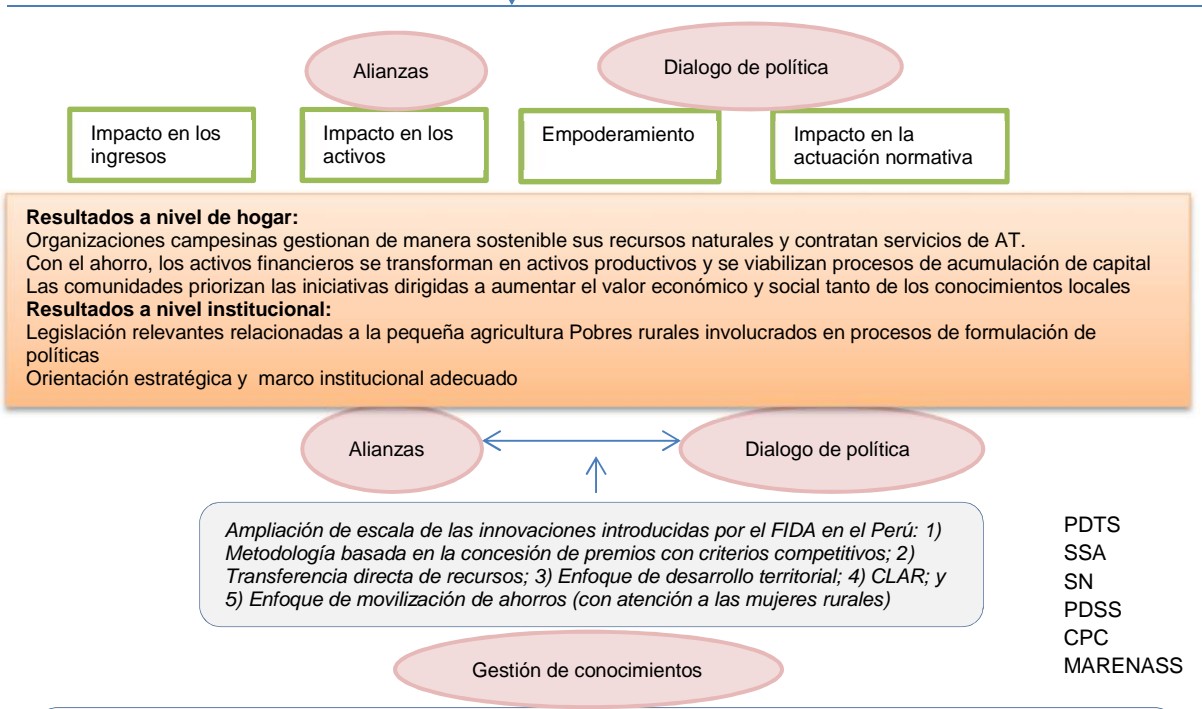
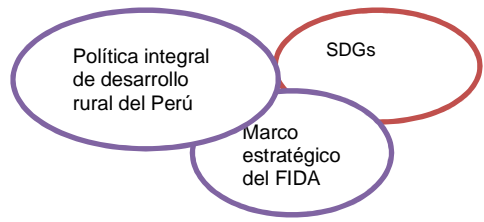
Teoría del cambio para el programa del FIDA en el Perú

- No se exacerbaban efectos de Cambio Climático
- Se mantiene interés en enfoque de demanda e instrumentos FIDA para desarrollo rural
- Macroeconomía estable y se mantiene crecimiento económico de largo plazo
- Alianzas y Cofinanciamiento
- Focalización de los más pobres
- Instituciones locales y regionales se fortalecen en recursos y capacidades
- Gobierno del Perú diseña e implementa estrategia de desarrollo rural

S
u
p
u
e
s
t
o
s

Factores contextuales
Contexto de Políticas: Apertura comercial, Reformas de mercado, Descentralización
Contexto económico: nivel de renta medio alto, reducción de la pobreza,

Objetivo de desarrollo del COSOP:
se reduce el número de pobres entre las familias rurales con aumento sostenido de sus activos humanos, físicos, financieros



Resultados a nivel de hogar:
Organizaciones campesinas gestionan de manera sostenible sus recursos naturales y contratan servicios de AT. Con el ahorro, los activos financieros se transforman en activos productivos y se viabilizan procesos de acumulación de capital. Las comunidades priorizan las iniciativas dirigidas a aumentar el valor económico y social tanto de los conocimientos locales.

Resultados a nivel institucional:
Legislación relevantes relacionadas a la pequeña agricultura. Pobres rurales involucrados en procesos de formulación de políticas. Orientación estratégica y marco institucional adecuado.

Ampliación de escala de las innovaciones introducidas por el FIDA en el Perú: 1) Metodología basada en la concesión de premios con criterios competitivos; 2) Transferencia directa de recursos; 3) Enfoque de desarrollo territorial; 4) CLAR; y 5) Enfoque de movilización de ahorros (con atención a las mujeres rurales)

- PDTS
- SSA
- SN
- PDSS
- CPC
- MARENASS



Análisis de pobreza rural en el Perú

1. El siguiente análisis se realizó estudiando las encuestas nacionales llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en un periodo del año 2004 al 2015; extrayendo de ellas los micro datos con los que después se efectuó el seguimiento de los indicadores sobre las condiciones de vida de la población del Perú. La principal encuesta utilizada fue la Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza (ENAHO), que cuenta con diferentes módulos, de los cuales se utilizaron: Características de la Vivienda y del Hogar, Producción Agrícola y Sumarias. Además se utilizó la base de datos del Banco Mundial para lo referido al análisis de la desigualdad. El periodo de tiempo analizado, busca coincidir lo más posible con el periodo de intervención del FIDA en el Perú (2000-2016), para antes del 2004 los datos no son fácilmente comparables entre sí, pues a partir del 2004 el INEI cambió metodología en la realización de la ENAHO. La metodología para la construcción de los datos presentados consistió en extraer los micro datos de cada encuesta y elaborarlos a través de la utilización del software estadístico STATA, para construir las series con los años de estudio considerados.

Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza (ENAHO)

2. La ENAHO se realiza cada año a nivel nacional, en las áreas urbana y rural, en los 24 departamentos del país y en la Provincia Constitucional del Callao. La población de estudio está definida como el conjunto de todas las viviendas particulares¹²⁵ y sus ocupantes residentes en el área urbana y rural del país. El tamaño de la muestra varía según el año de referencia. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las diferentes frecuencias de viviendas para cada año y una media de las viviendas analizadas durante los doce años de estudio.

Cuadro 1

Tamaño de la Muestra de las diferentes ENAHO utilizadas

Año	Viviendas
2004	19 502
2005	19 502
2006	19 502
2007	22 204
2008	21 502
2009	21 753
2010	21 496
2011	24 809
2012	25 091
2013	30 453
2014	30 848
2015	32 188
Total	288 850
Media	24 070.83

Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

3. Se observa que cada el año el número de viviendas encuestadas aumenta, por lo que los datos de los últimos tres años serán más significativos que los de los primeros años.

¹²⁵ **Vivienda Particular.**- Es todo local o recinto estructuralmente "separado e independiente" que ocupa un edificio o una parte de él, y está conformado por una habitación o conjunto de habitaciones, usada o destinada a ser habitada por una o más personas con o sin vínculos familiares, siempre que en el periodo de la entrevista no se utilice para otros fines.

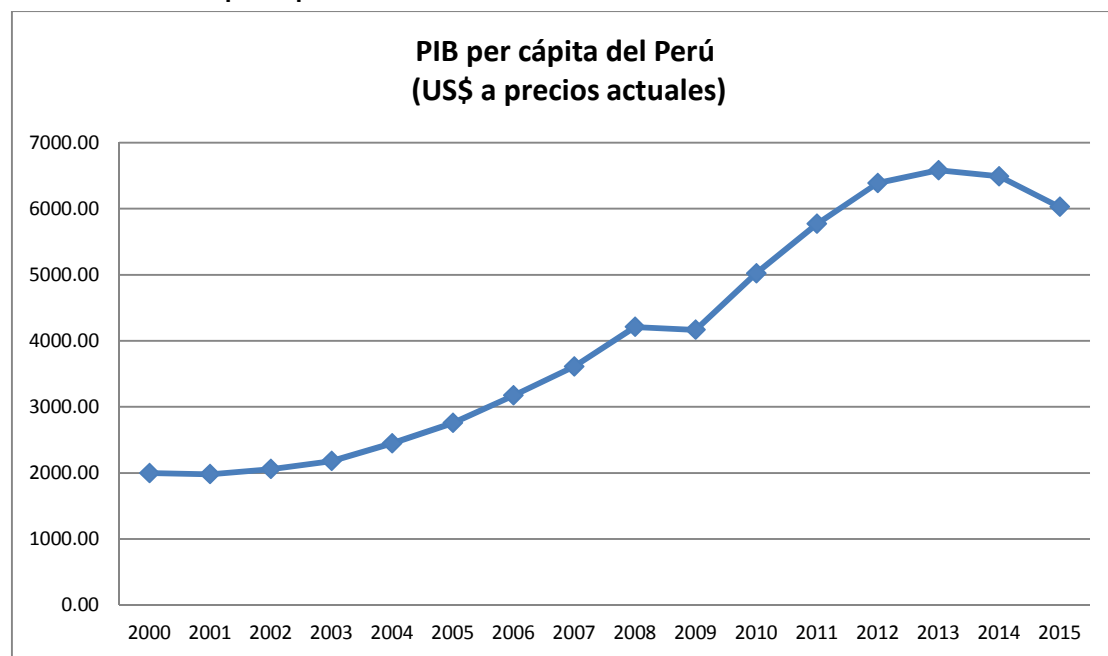
4. El INEI utiliza un método para la clasificación de la pobreza basado en tres líneas diferentes a partir del consumo de la Canasta Básica de alimentos: Pobre extremo, Pobre no extremo y No pobre. Este método requiere de la definición de un indicador de bienestar que determina el consumo mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas. Los miembros de los hogares que se encuentren por debajo de ese mínimo serán considerados en estado de pobreza y los que están por encima serán considerados como no pobres. En el caso de nuestro análisis los datos relativos a la pobreza ya se encuentran organizados por el INEI en estos tres niveles.

Análisis sobre la pobreza en el Perú a nivel nacional

5. En los últimos años el Perú experimentó un fuerte y sostenido crecimiento económico que generó cambios en los precios relativos, de los últimos 15 años. Estos cambios se reflejaron en el crecimiento del PIB per cápita que a su vez influenciaron la composición de la canasta básica, y por último las líneas de pobreza.

Gráfico 1

Tendencia del PIB per cápita del Perú del 2000 al 2015



Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos del Banco Mundial.

6. Dicho cambio se refleja en la incorporación y exclusión de alimentos que consumen las familias dentro y fuera del hogar en la canasta básica que actualmente se utiliza para calcular la línea de pobreza del Perú. A continuación se muestra la tendencia de los tres diferentes niveles de pobreza a nivel nacional: Pobre extremo, Pobre no extremo y No pobre.

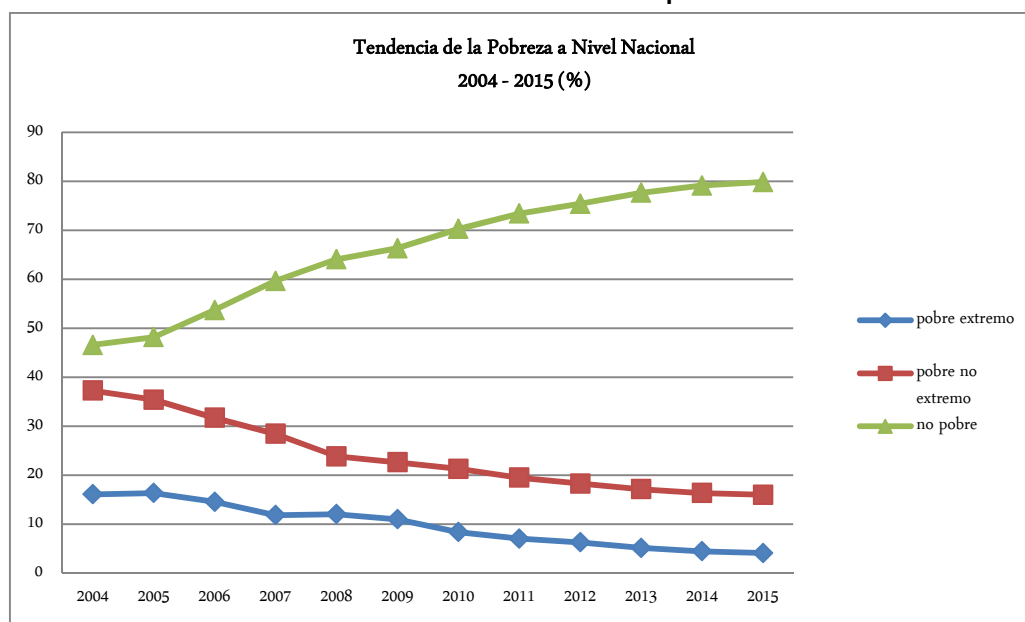
Cuadro 2
Tendencia de la Pobreza a nivel Nacional 2004 – 2015

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pobre extremo	3,142	3,254	3,000	2,635	2,594	2,396	1,804	1,751	1,580	1,571	1,378	1,329
Pobre no extremo	7,271	7,049	6,526	6,322	5,128	4,926	4,583	4,841	4,588	5,230	5,056	5,153
No pobre	9,089	9,592	11,051	13,247	13,780	14,431	15,109	18,217	18,923	23,652	24,414	25,706
Total	19,502	19,895	20,577	22,204	21,502	21,753	21,496	24,809	25,091	30,453	30,848	32,188

Fuente: Elaboración a partir de los micro datos ENAH.

- Es posible observar una tendencia continua a la baja en pobre extremo y pobre no extremo, mientras que para el nivel no pobre la tendencia es a la alta. Confirmando la tendencia de una baja sostenida de la pobreza debido a crecimiento sostenido de Perú de los últimos 15 años.
- A continuación se presenta el gráfico correspondiente a las frecuencias de las viviendas de la población para cada categoría en los diferentes años.

Gráfico 2
Distribución de las viviendas en los diferentes niveles de pobreza



Fuente: Elaboración a partir los micro datos ENAHO.

- La disminución de la pobreza en los últimos años es evidente, por eso es importante considerar en los mismos años la distribución de los ingresos al interno del país. Para realizar esto, es necesario analizar el índice Gini de los mismos años. Lo que significa considerar el grado de desigualdad de una distribución, de tal manera, que se pueda tener un visión más completa de los indicadores socioeconómicos de un país y no considerar solo la pobreza. El índice de Gini asume valores entre 0 y 1, para el valor 1 la distribución considerada se encuentra en una situación de perfecta desigualdad y por el contrario; si asume el valor 0 significa que existe perfecta igualdad.
- Los datos que se presentarán a continuación sobre el índice Gini del periodo que va del año 2004 al 2015, provienen de dos fuentes diferentes con el fin de poder compararlos, una fuente es el INEI y la otra es el Banco Mundial (BM).

Cuadro 3

Comparación del Índice Gini a nivel nacional según BM e INEI

Años	Gini BM	Gini INEI
2004	0.512	0.41
2005	0.518	0.41
2006	0.517	0.42
2007	0.514	0.41
2008	0.486	0.38
2009	0.48	0.39
2010	0.462	0.37
2011	0.455	0.36
2012	0.451	0.36
2013	0.447	0.35
2014	0.441	0.35
2015		0.35

Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO y Banco Mundial.

11. Del cuadro anterior se observa que los valores del Gini varían entre las dos fuentes, sobre todo para el año 2004 con 10 puntos de diferencia entre el Gini del BM y del INEI. Si nos guiamos por los datos del BM para este año poco más de la mitad de la población del Perú se encuentra en condiciones de una distribución desigual de ingresos. Sin embargo, cabe resaltar que en las dos fuentes la tendencia de la desigualdad fue hacia una sostenida disminución, para los datos del BM la disminución fue de 0.071 puntos de 2004 al 2014 mientras que para los datos del INEI la disminución para los mismos años fue de 0.06 puntos.
12. El análisis hasta este punto ha considerado la tendencia del PIB per cápita, los tres niveles de pobreza a nivel nacional y el índice Gini para la desigualdad, de esta manera es posible tener una visión global de tres principales indicadores de las condiciones socioeconómicas del Perú durante los años que nos interesan. Sin embargo a continuación se presenta un análisis donde se compara el nivel de reducción de la pobreza con el nivel de reducción de la desigualdad para el periodo que va de 2009 a 2015, con el fin de poder comparar ambos indicadores.
13. Según el INEI la línea de pobreza es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto per cápita mensual de un hogar para determinar si está en condiciones de pobreza o no. Este valor está conformado por dos componentes: el componente alimentario, que es llamado también línea de pobreza extrema y el componente no alimentario. El componente alimentario de la línea lo constituye el valor de una canasta socialmente aceptada de productos alimenticios¹²⁶. La línea de Pobreza Extrema es un valor monetario necesario para la adquisición de una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades nutricionales de las personas y se mide con la moneda nacional del Perú (soles).

¹²⁶ La canasta de alimentos está constituida por los 110 productos de mayor consumo obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares del 2010. Esta canasta la conforman 103 productos alimenticios consumidos dentro del hogar y 7 alimentos consumidos fuera del hogar. La cantidad en gramos de cada producto se determinó con base a los patrones de consumo de una población de referencia; es decir, el conjunto de hogares cuyo gasto per cápita se encuentra alrededor de la línea de pobreza.

Cuadro 4

Línea de pobreza extrema a nivel nacional

<i>Años</i>	<i>Línea de pobreza extrema en soles</i>
2009	131
2010	134
2011	143
2012	151
2013	155
2014	161
2015	169

Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

14. Es posible observar que del 2009 al 2015 la línea de pobreza extrema aumento en 38 soles, lo que corresponde a una disminución del 22.48% en la línea de pobreza extrema a nivel nacional medida en soles para dicho periodo. Si lo comparamos con los datos que tenemos sobre el índice Gini para el mismo periodo (2009-2015) la disminución de este es de 0.04 puntos, que corresponde a una disminución de 11.42%. Esta comparación nos permite tener una visión más amplia sobre las condiciones de pobreza y desigualdad en el país, pues es evidente que aunque la pobreza haya disminuido de manera sostenida en el periodo de tiempo considerado, la desigualdad no presentó la misma magnitud de disminución. Esto quiere decir que la distribución de los ingresos al interno del país a pesar de la reducción de la pobreza casi no vario en el periodo considerado (2009-2015).

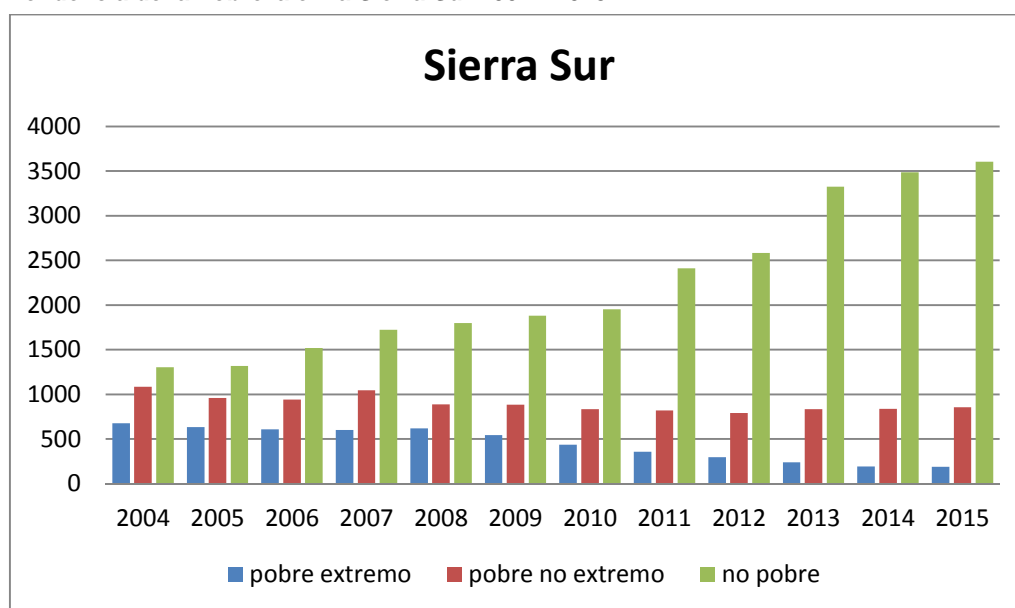
Pobreza por área geográfica

15. Para tener una visión más detalla de los niveles de pobreza en el país a lo largo de los últimos 12, se realizó un estudio de la tendencia de la pobreza en los mismos años por área geográfica, con el fin de comprobar que la reducción de la pobreza ha sido generalizada a nivel nacional. Mayor atención se le dio a las áreas geográficas correspondientes a las zonas donde se realizaron los proyectos del FIDA.

Sierra Sur

16. Empezando por la Sierra Sur, que incluye siete departamentos: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna. En ella se concentra la mitad de la población indígena del país. De los 7 departamentos de la Sierra Sur el FIDA realizó proyectos en 4 de ellos: Arequipa, Puno, Cusco y Tacna.

Gráfico 3
Tendencia de la Pobreza en la Sierra Sur 2004 - 2015



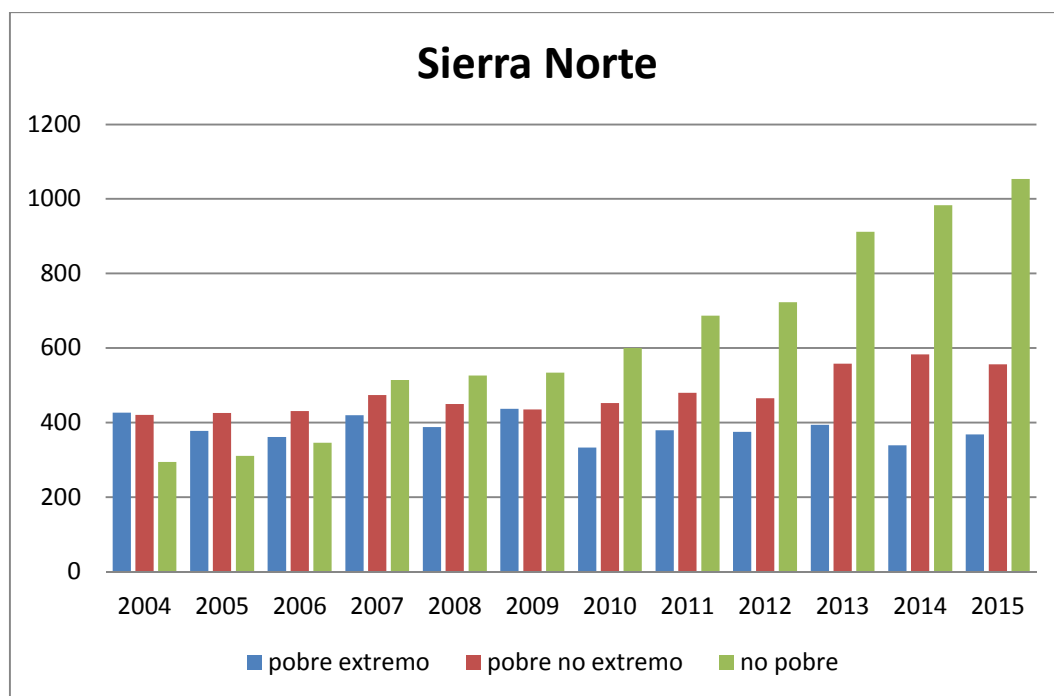
Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

- Los números corresponden a las respectiva frecuencia de viviendas en los diferentes niveles de pobreza para cada año. En el caso de la Sierra Sur podemos observar un pico en 2015 para la categoría de no pobre y al mismo tiempo para la categoría de pobre extremo, observándose en este año la máxima disminución de la pobreza extrema y el mayor número de viviendas en la categoría de no pobres. Estas últimas presentan una tendencia constante al aumento y a la disminución respectivamente. Sin embargo observando la categoría correspondiente a pobre no extremo podemos observar que durante todo el periodo considerado casi no presentó variaciones.

Sierra Norte

- Compuesta por los departamentos de Cajarmaca, La Libertad y Huánuco. En comparación con la Sierra Sur, esta presenta una disminución de la pobreza menos pronunciada. La distribución de la población a lo largo de las líneas de pobreza (pobre no extremo y pobre extremo) para esta región es casi constante, en el caso de la categoría pobre no extremo para 2015, este presenta una mayor frecuencia de viviendas respecto al 2004. La categoría de pobre extremo varía muy poco a lo largo de los doce años considerados y es solo la categoría de no pobre que aumenta significativamente desde el 2004. Confirmando la tendencia nacional de disminución de la pobreza.

Gráfico 4
Tendencia de la Pobreza en la Sierra Norte 2004 - 2015

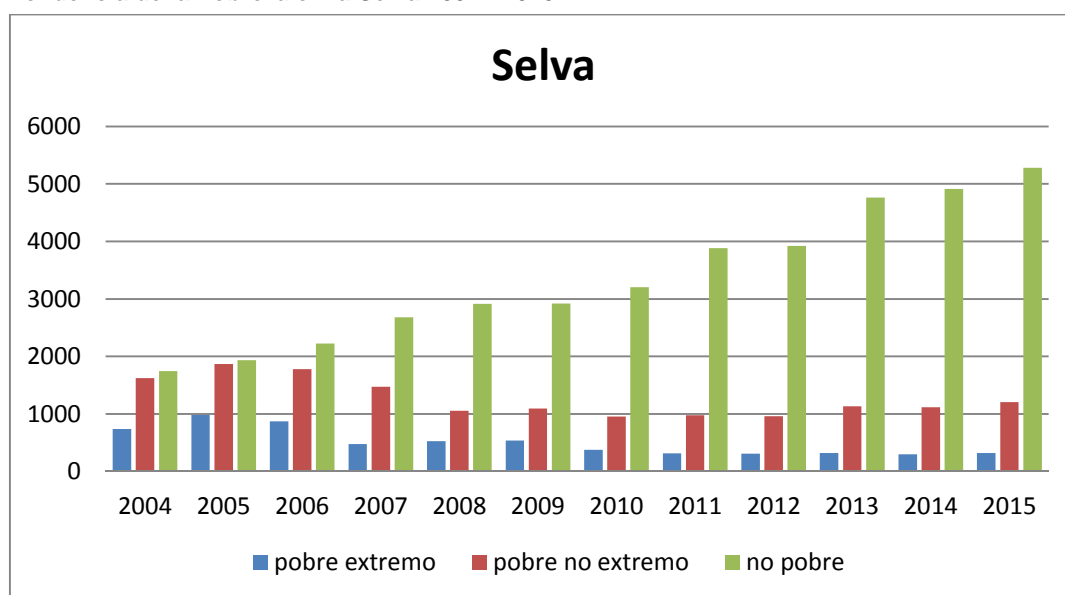


Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

Selva

- La región selva se encuentra constituida por los departamentos de Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Esta región geográfica presenta una importante disminución en el número de viviendas que salieron de la pobreza extrema a lo largo del periodo considerado. Lo mismo pero de manera aún más significativa sucede con la categoría de viviendas no pobres que presenta un aumento de tres veces su frecuencia inicial. En cuanto a la pobreza extrema esta también presenta una importante reducción de casi la mitad de las viviendas para el año 2015 respecto al año 2004. Para la categoría de pobre no extremo la tendencia es siempre hacia una disminución constante, como en los dos casos anteriores.

Gráfico 5
Tendencia de la Pobreza en la Selva 2004 - 2015

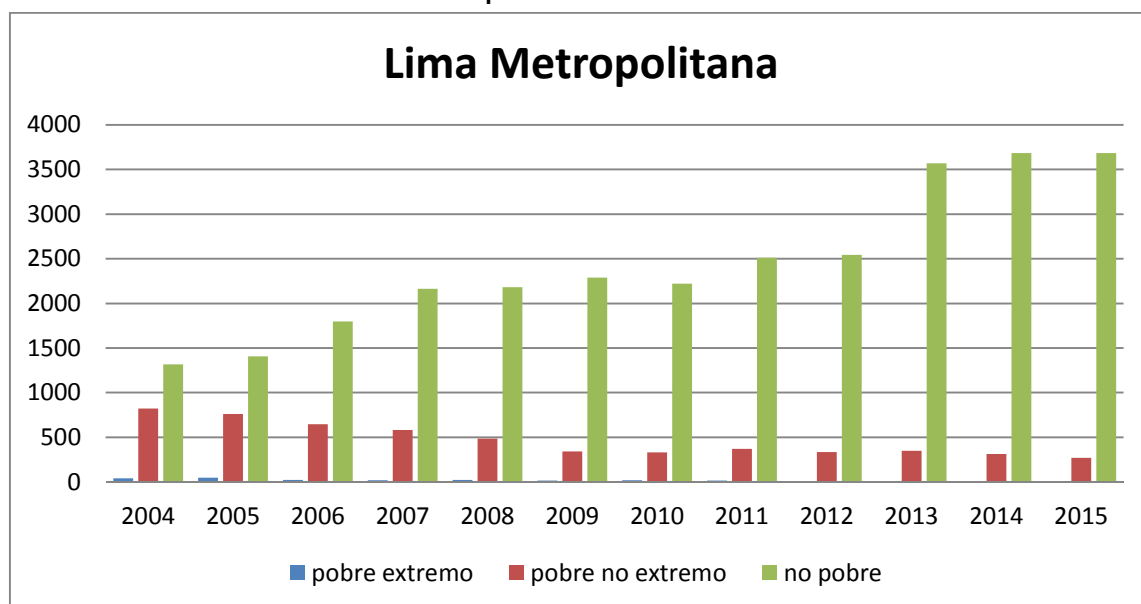


Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

Lima Metropolitana

- 20. Considerar a Lima Metropolitana nos permite tener una visión de lo que pasó con relación a la pobreza urbana durante el período de tiempo considerado. Además de ser la capital del país y principal centro económico. Las categorías de no pobre y pobre no extremo presentan una tendencia constante al aumento y disminución respectivamente.

Gráfico 6.
Tendencia de la Pobreza en la Lima Metropolitana 2004 - 2015



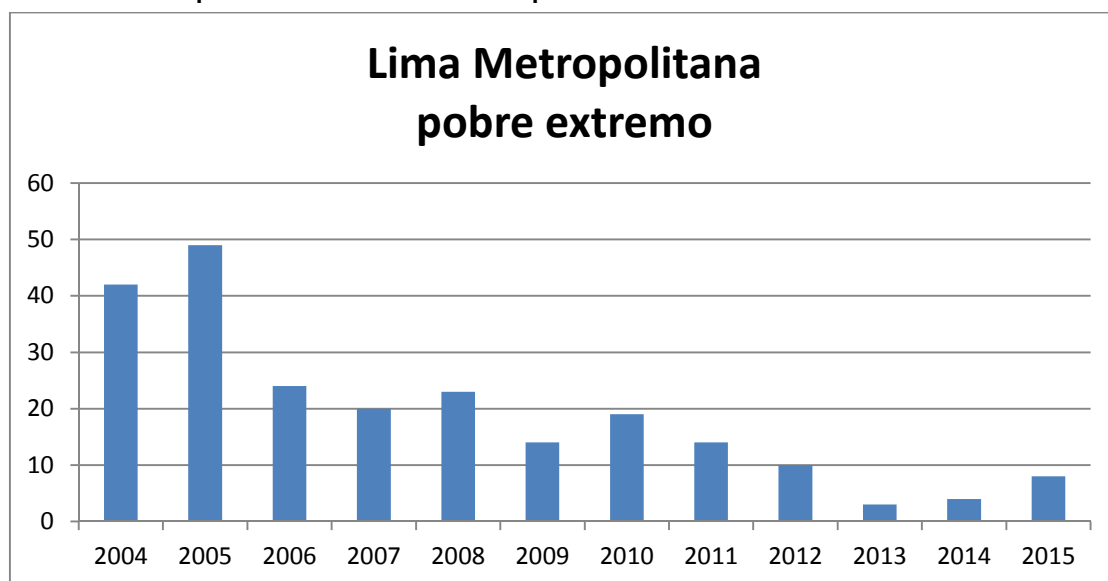
Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

- 21. Para la categoría de pobre extremo, como se aprecia en el gráfico 6, el número de viviendas en esta categoría es mínimo y prácticamente nulo en comparación con las categorías de pobre no extremo y no pobre. Sin embargo, una visión de lo que pasó con la pobreza extrema en la capital se presenta en el grafico 7. En general esta mostró una tendencia a la baja, aunque es posible observar que en el año

2013 fue el año que menor frecuencia de viviendas se encontraban en condiciones de pobreza extrema y después para los años 2014 y 2015 aumentó.

Gráfico 6

Tendencia de la pobre extremo en Lima Metropolitana 2004 - 2015



Fuente: Elaboración a partir de la serie de datos ENAHO.

22. El análisis de la pobreza en Lima Metropolitana nos ayuda nuevamente a comprender mejor la situación de la pobreza, indicándonos que la pobreza extrema urbana en esta región es casi inexistente según los datos estudiados a partir de la ENAHO.
23. En general las 4 regiones presentaron una reducción constante de la pobreza en el período observado, pero la visión por separado de cada región nos permite entender en cuál de estas la reducción fue mayor. No obstante aun teniendo en cuenta que el número de las viviendas analizadas es diferente para cada área geográfica la mayor disminución se presentó en la región de la Sierra Sur.

Pobreza por departamento

24. En cuanto a los niveles de pobreza por departamento, los últimos datos oficiales publicados por el INEI se refieren al Mapa de Pobreza Provincial y Distrital para el año 2013. A partir de este se puede tener una visión nacional de los distritos con mayor y menor incidencia de pobreza y compararlos con las zonas donde el FIDA realizó los proyectos. Los resultados elaborados por el INEI y publicados en el documento Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013, publicado en septiembre de 2015 revelan que los 20 distritos más pobres del país (con mayor incidencia de pobreza) se encuentran ubicados en seis departamentos predominantemente de la región Sierra del Perú y corresponden a:

Cuadro 5

Departamentos y Distritos con mayor incidencia de la pobreza en 2013

Departamentos	Distritos	Área Geográfica
La Libertad	Curgos (distrito más pobre a nivel nacional), Condormarca, Bambamarca, Uchuncha, Huaso, Taurija, Sitabamba.	Sierra Norte
Cajamarca	José Sabogal, José Manuel Quiroz, Chetilla, Miracosta y Choropampa, La Libertad de Pallán, La Ramada.	Sierra Norte
Ayacucho	Pucacolpa, Sarhua y Huaya	Sierra Sur
Amazonas	El Cenepa	Selva
Apurímac	Huayana	Sierra Sur
Lambayeque	Cañaris	Costa Norte

Fuente: INEI, Mapa de Pobreza Provincial y Distrital, 2013.

25. Una visión más precisa se presenta a continuación para datos del 2007, donde se muestra que en el departamento de La Libertad, se ubican los distritos más pobres del país: Ongón (provincia de Pataz) con 99,7% de pobreza total y 97,2% de pobreza extrema y Bambamarca (provincia de Bolívar) con 98,7% de pobreza total y 92,4% de pobreza extrema. Cabe indicar, que de los 10 distritos más pobres, seis de ellos corresponden al departamento de Huancavelica: tres en la provincia de Tayacaja Tintay Puncu, Salcahuasi y Surcubamba), dos en la provincia de Angaraes (San Antonio de Antaparco y Anchonga) y uno en la provincia de Churcampa, que es el distrito de Chinchihuasi (Ver cuadro 6).

Cuadro 6

Distritos con mayor y menor incidencia de pobreza en 2007

Departamento	Provincia	Distrito	Pobreza (%)		Ranking de pobreza distrital
			Total	Extrema	
Más pobres					
La Libertad	Pataz	Ongón	99,7	97,2	1
La Libertad	Bolívar	Bambamarca	98,7	92,4	2
Huancavelica	Angaraes	San Antonio de Antaparco	97,9	91,7	3
La Libertad	Bolívar	Condormarca	97,5	83,3	4
Huancavelica	Tayacaja	Tintay Puncu	97,0	92,3	5
Huancavelica	Tayacaja	Salcahuasi	96,5	87,1	6
Huancavelica	Angaraes	Anchonga	96,1	86,0	7
Puno	Sandia	Patambuco	95,9	73,7	8
Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba	95,8	86,1	9
Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi	94,9	84,1	10
Menos pobres					
Lima	Lima	San Isidro	1,3	0,0	1832
Callao	Callao	La Punta	1,4	0,0	1831
Lima	Lima	Miraflores	1,8	0,0	1830
Lima	Lima	Jesús María	3,1	0,0	1829
Lima	Lima	San Borja	3,2	0,1	1828
Lima	Lima	La Molina	3,5	0,0	1827
Lima	Lima	Magdalena Vieja	3,5	0,1	1826
Moquegua	Ilo	Pacocha	3,8	0,4	1825
Arequipa	Arequipa	Yanahuara	3,9	0,3	1824
Lima	Lima	Magdalena del Mar	4,3	0,1	1823

1/ Ordenamiento de menor a mayor en función al porcentaje de pobreza total.

Fuente: INEI, Mapa de Pobreza Provincial y Distrital, 2007.

Proyectos financiados por el FIDA en el Perú

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Monto total del proyecto (millones US\$)	Aporte FIDA (millones US\$)	Cofinanciamiento (millones US\$)	Aporte contraparte nacional (millones US\$)	Contribución de los beneficiarios (millones US\$)	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Efectividad del préstamo	Fecha de cierre	Institución cooperante	Estatus del proyecto
MARENASS	Préstamo	19 142 000	12 278 000	4 000 000 (OFID)	2 864 000		14/09/95	09/04/97	30/06/05	MINAG	CERRADO
CORREDOR	Préstamo	30 893 930	18 922 518		4 902 237	7 069 175	04/12/97	17/10/00	31/12/08	FONCODES/ AGRORURAL	CERRADO
SIERRA SUR I	Préstamo	21 784 829	15 984 829		1 200 000	4 600 000	11/12/02	22/04/05	31/12/11	FONCODES/ AGRORURAL	CERRADO
SIERRA SUR II	Préstamo	12 740 557	8 270 557	330 000 (LAC)	860 000	3 280 000	17/12/09	06/09/10	30/11/15	AGRORURAL	CERRADO
SIERRA NORTE	Préstamo	21 721 697	14 399 999	1 000 000 (ACTION AID)	5 111 738	1 209 960	13/12/07	23/09/09	30/04/16	AGRORURAL	CERRADO
SIERRA Y SELVA ALTA	Préstamo	36 468 155	19 997 627		12 731 710	3 738 818	21/09/12	20/02/13	30/09/18	AGRORURAL	EN EJECUCIÓN
PDTS	Préstamo	74 512 000	28 500 000		38 764 000	7 248 000	13/04/16	21/10/16	30/06/23	AGRORURAL	POR INICIAR

Donaciones financiadas por el FIDA en el Perú

Número de la donación	Nombre de la donación	Aporte FIDA US\$)	Beneficiario	Fecha de aprobación	Fecha de efectividad	Fecha de terminación
2000000328	Análisis censo agropecuario	300.000	GRADE	11/03/2014	26/03/2014	31/03/2016
1000004219	Proyecto de Manejo Sostenible de Áreas Protegidas y Bosques de la Sierra Norte del Perú	1.843.000	FMAM	08/07/2011	26/09/2011	30/06/2017
1158-PE	Fortalecimiento de mercados, diversificación de ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur II	210 000	República del Perú	06/09/2010	31/12/2014	30/11/2015
1000001219	Programa para el fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de SyE de proyectos y programas de desarrollo rural en América Latina y Caribe	1 550 000	DESCO	09/12/1999	02/06/2000	31/08/2004
1000001519		850 000	DESCO	21/04/2004	04/08/2004	31/03/2008
1000003012		200 000	DESCO	22/11/2007	30/01/2008	30/09/2009
1000001695	Programa Regional de Rutas de Aprendizaje	900 000	PROCASUR	20/04/2006	19/07/2006	31/03/2010
1000003641		1 500 000		17/12/2009	15/04/2010	11/06/2013
COFIN-WB-19-IPAF	Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas	20 000	CHIRAPAQ	31/08/2007	29/11/2007	31/08/2008
OP2-COPUCNA-001122		18 500	COPUCNA	13/05/2009	23/07/2009	23/02/2011
COFIN-NO1-9-IBC		30 000	Instituto del Bien Común	13/05/2009	04/08/2009	07/09/2010
C-003-FN		22 400	FERIAAM Asociación Comunal Inkawasi Awana	31/08/2007	29/11/2007	30/11/2008
I-R-1251-MADRE		43 000		2011	2014	
2000000941	Fortalecimiento de la innovación para mejorar los ingresos, la seguridad alimentaria y la resiliencia de productores de papa en Bolivia, Ecuador y Perú	1 400 000	CIP	12/09/2015	10/12/2015	31/12/2018

Análisis de Focalización de los Proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte

Introducción

1. En este anexo se explica en detalle el análisis de focalización realizado para los proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte. La focalización de un programa público busca normalmente orientar recursos hacia los grupos o poblaciones específicas a priorizar. En el caso de proyectos como Sierra Sur II y Sierra Norte, se busca llegar a poblaciones rurales y agrarias en situación de pobreza. Un análisis de focalización de estos proyectos, entonces, indaga si los beneficiarios han sido efectivamente los más pobres en comparación a otros grupos potenciales de referencia. Para el análisis de focalización es importante definir al grupo de referencia¹²⁷, que servirá para determinar si la intervención tuvo capacidad de orientarse a hogares de menores recursos o más pobres o no.
2. En el presente análisis distinguimos dos tipos de focalización. Un primer tipo se basa en comparar al grupo de beneficiarios con todo el resto de hogares en el ámbito geográfico del proyecto. En el caso de los proyectos SSI y SN, se estaría comparando a un grupo más rural y agropecuario (a los que apuntan los proyectos), con el conjunto de la población no beneficiaria en los departamentos intervenidos, que incluye a hogares urbanos y no agropecuarios. Este primer tipo de evaluación es importante porque ubica a las intervenciones FIDA en el “mapa de pobreza” general de cada ámbito y establece la relación de las intervenciones con la pobreza de la sociedad en general. A este primer tipo de análisis de focalización le llamaremos focalización general.
3. Pero la focalización general es insuficiente para entender todo el proceso de focalización que interesa para la presente evaluación, que es también la orientación de los proyectos hacia sectores más pobres o vulnerables al interior de los ámbitos específicos de intervención. Es decir, si bien los beneficiarios pueden estar entre los hogares pobres del ámbito de intervención (digamos en los departamentos del sur o del norte), no necesariamente son los más pobres en los espacios más locales de intervención, sean éstos provincias, distritos o centros poblados. A este nivel se requiere realizar un análisis que llamaremos de focalización específica. En este segundo tipo de análisis se requiere identificar directamente a los beneficiarios individuales, para poder compararlos con otros grupos de referencia.

Bases de datos utilizadas

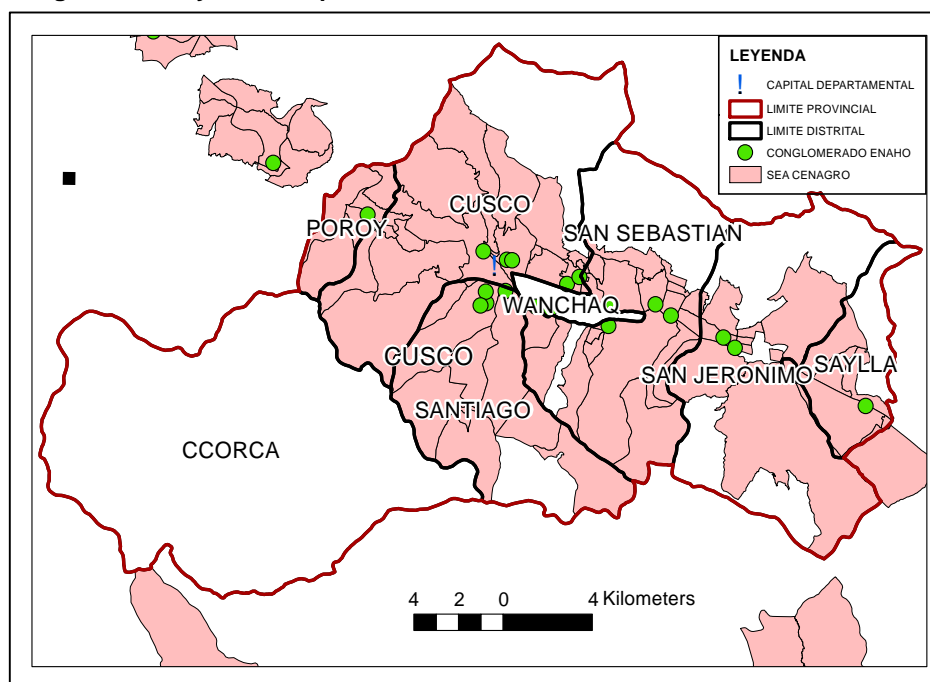
4. El presente análisis de focalización utiliza dos bases de datos principales y que contienen información útil para el proceso: el IV Censo Agropecuario (Censo) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). En el caso del censo, éste se realizó en el año 2012 y abarca solamente a hogares agropecuarios. El Censo contiene una pregunta sobre si el agricultor recibió apoyo de Sierra Sur II y Sierra Norte (entre otros proyectos) en los 12 meses previos a la fecha del censo. Esta pregunta permite identificar agricultores que recibieron apoyo de los proyectos y al resto de agricultores que no lo tuvieron. La ENAH, por otra parte, es una encuesta aplicada a una muestra de todos los hogares del país. Esta base es importante porque mide el nivel de ingreso y la pobreza de los hogares peruanos.
5. En principio, ambas bases de datos no pueden relacionarse al nivel de hogares, ya que no hay códigos comunes que los identifiquen. No obstante, ambas bases tienen

¹²⁷ El grupo de referencia en un análisis de focalización es conceptualmente distinto al grupo de control o comparación de un análisis de impacto. En el primer caso se busca determinar si el grupo beneficiarios de la intervención es distinto--en atributos a focalizar--al grupo de referencia. En el segundo caso se busca comparabilidad entre los grupos, que permita medir impactos atribuibles a las intervenciones.

un nivel de georeferenciación de unidades que permite relacionarlas, y así generar una base integrada que permita hacer el análisis de focalización respectivo. En el caso del Censo, la unidad más desagregada con georeferenciación es el llamado Sector de Empadronamiento Agropecuario (SEA), que es una unidad territorial generada en la etapa pre-censal para identificar zonas acotadas y homogéneas del territorio a ser cubiertas en la operación censal. Estas unidades (SEAs) están representadas en capas de polígonos en la información censal. En el caso de ENAHO, las unidades más pequeñas georeferenciadas son los conglomerados de viviendas, que representan normalmente manzanas en zonas urbanas y centros poblados dispersos en zonas rurales. La encuesta tiene las coordenadas de cada conglomerado como un punto en el territorio.

6. La información del Censo y ENAHO pueden relacionarse geográficamente al nivel del SEA y los conglomerados, que es la estrategia que usaremos para poder realizar el análisis de focalización. Cabe señalar que la base integrada permite identificar lo que denominamos focalización general, como se explica más adelante. Para la focalización específica la única base de datos utilizable es el Censo, porque permite comparar agricultores con y sin proyecto dentro de espacios geográficos muy localizados (como los SEAs).
7. Una decisión importante con respecto a los datos es la del año de la ENAHO que se utilizará para el análisis de focalización. El Censo captura con bastante detalle a los agricultores que en el año 2012 habían recibido algún tipo de apoyo de SS II o SN. Como ambos proyectos se iniciaron en 2009 formalmente, utilizaremos la ENAHO del año 2008 antes de cualquier efecto atribuible a las intervenciones bajo análisis.
8. La otra decisión importante en el análisis fue el cómo relacionar al Censo con la ENAHO en el territorio, que se explica a continuación. El paso inicial fue ubicar en un mismo mapa a los SEAs del Censo y conglomerados de ENAHO. Como ENAHO sólo se aplica a un número limitado de conglomerados en el territorio (es una muestra de conglomerados y viviendas dentro de cada uno de éstos), sólo se tendrá información para los puntos donde estos estén ubicados. Así, el segundo paso fue seleccionar a todos los SEAs del Censo que se ubican entre 0 y 5 Km de cada conglomerado de ENAHO, los que pasan a ser parte del potencial análisis. Con esto se tiene asignado por lo menos un conglomerado de ENAHO a cada SEAs que contenga o esté hasta 5 Km de distancia (la distancia promedio entre SEAs seleccionados y conglomerados ENAHO es de 1 Km). En el siguiente mapa se pueden ver algunos SEAs y conglomerados asignados para los distritos de la provincia de Cusco, en el departamento de Cusco.

Mapa 1
Conglomerados y SEAs en provincia de Cusco



9. Cada SEA seleccionado tiene entonces asignado un conglomerado de ENAHO 2008 (en algunos casos un mismo conglomerado puede ser asignado a más de un SEA). Así, si un SEA tuvo beneficiarios del proyecto Sierra Sur II o Sierra Norte en el año 2012 según el Censo, asumimos que en el conglomerado ENAHO asociado se ubican beneficiarios. Con este supuesto es posible identificar conglomerados asociados a los proyectos (“Con Proyecto”) versus conglomerados en los que no se tuvo proyecto (“Sin Proyecto”) para el año 2012 y que tienen información de ENAHO en 2008. Esta es la base de datos integrada que será utilizada para el análisis de focalización general que se presenta a continuación.

Análisis de la focalización general de los proyectos

10. Usaremos la base integrada descrita anteriormente para identificar el nivel de focalización general de ambos proyectos. Hay diversas posibilidades para medir el grado de focalización de una intervención. En general, se busca comparar la distribución de la pobreza, el ingreso, activos o alguna característica (edad, género, etnicidad) entre el grupo intervenido y el grupo de referencia. Si la distribución del grupo intervenido está más concentrada hacia una mayor pobreza, o hacia una menor dotación del activo o hacia una mayor proporción de alguna característica asociada a menores ingresos (como educación, lengua materna indígena, jóvenes, género), se puede afirmar que el programa se está focalizando hacia los más pobres o grupos más vulnerables en cada ámbito, y viceversa.
11. Para comparar las distribuciones entre grupos (con y sin proyecto) usaremos la media y haremos una prueba estadística de medias que indicará si tal valor proviene de una misma distribución o no. Si la prueba de medias rechaza la hipótesis nula de igualdad de medias, asumimos que existen diferencias significativas entre ambos grupos. Si la diferencia es estadísticamente significativa podemos plantear la orientación de la focalización general. Si no hay diferencias, podemos decir que la intervención fue neutral en términos de focalización (es decir, se orientó por igual a pobres y no pobres, o vulnerables y no vulnerables).
12. En el cuadro siguiente se consignan los valores medios y pruebas de medias para variables de ENAHO 2008 entre el grupo de conglomerados “sin proyecto” y el de conglomerados “con proyecto”. Cabe señalar que este análisis se aplica para cada

proyecto en todos los departamentos en los que tienen presencia, y se consideran todos los hogares, sean urbanos o rurales, y agropecuarios¹²⁸ y no agropecuarios.

Cuadro 7
Análisis de focalización general de proyectos

	Sierra Sur II				Sierra Norte			
	Sin Proy	Con Proy	Difer	Valor-t	Sin Proy	Con Proy	Difer	Valor-t
Pobreza	36.0%	60.4%	24.4%	7.64 **	39.6%	53.6%	14.0%	2.76 **
Pobreza Extrema	13.1%	24.0%	10.8%	4.12 **	13.0%	16.9%	3.9%	1.16
Ingreso per cápita	5,608	3,074	-2,534	-11.55 **	5,125	3,707	-1,418	-3.64 **
Gasto per cápita	4,488	2,685	-1,803	-10.99 **	4,401	3,386	-1,015	-3.45 **
Lengua no español JH	62.3%	77.1%	0.148	5.33 **	1.6%	5.3%	0.036	1.71 *
Edad JH	49.6	50.6	1.006	0.98	50.1	47.7	-2.44	-1.60
JH es varón	76.5%	74.5%	-0.02	-0.71	79%	85%	0.055	1.53
Años educación JH	8.4	6.4	-1.957	-5.65 **	7.3	7.2	-0.1	-0.19
Observaciones	4,239	338			3,197	156		

** p<0.05; * p<0.1

Fuentes: Elaboración propia en base a ENAHO (2008) y CENAGRO (2012).

13. Para ambos proyectos se observa una evidente capacidad de focalización general, es decir, los proyectos se orientaron más hacia hogares más pobres en el conjunto de hogares de cada ámbito. En Sierra Sur II, el grupo de hogares de referencia “sin proyecto” tuvo una tasa de pobreza de 36% en 2008, mientras que el grupo “con proyecto” tuvo una tasa promedio de 60%,. Con una diferencia estadísticamente significativa de 24 puntos porcentuales. Para Sierra Norte, la diferencia fue de 14 puntos porcentuales, 54 versus 40%.
14. En Sierra Sur el grupo “con proyecto” también tuvo mayor incidencia de pobreza extrema (10 puntos más), mientras en Sierra Norte hubo diferencia pero no significativa. La cifras de ingreso y gasto per cápita son consistentes con las de pobreza. Igualmente, ambos proyectos se han orientado más hacia hogares con lengua materna indígena, especialmente en Sierra Sur (77 versus 62%). De otro lado, no se observa diferencias en las variables de edad y género de los hogares, y sí una mayor orientación a hogares con jefe menos educado en Sierra Sur pero no en Sierra Norte.
15. En conjunto, se puede afirmar que los proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte se han orientado con mayor énfasis hacia hogares pobres en sus ámbitos correspondientes. Este primer nivel de análisis se complementa con la capacidad de focalización más específica a continuación.

Análisis de la focalización específica

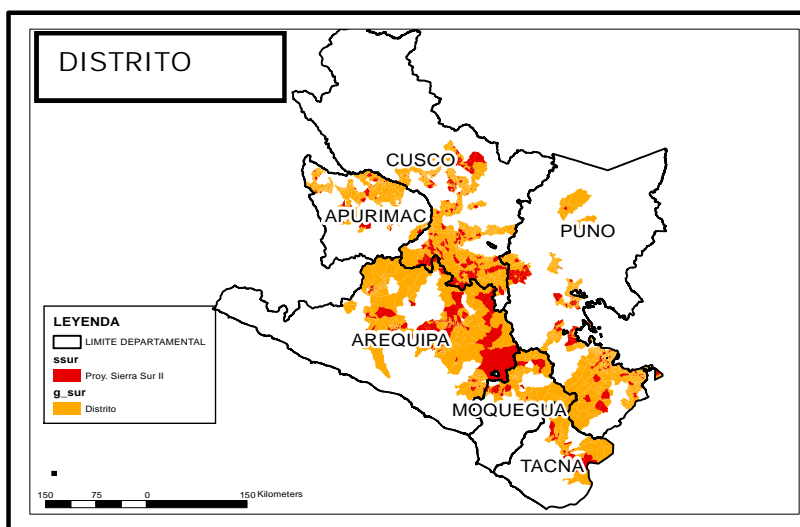
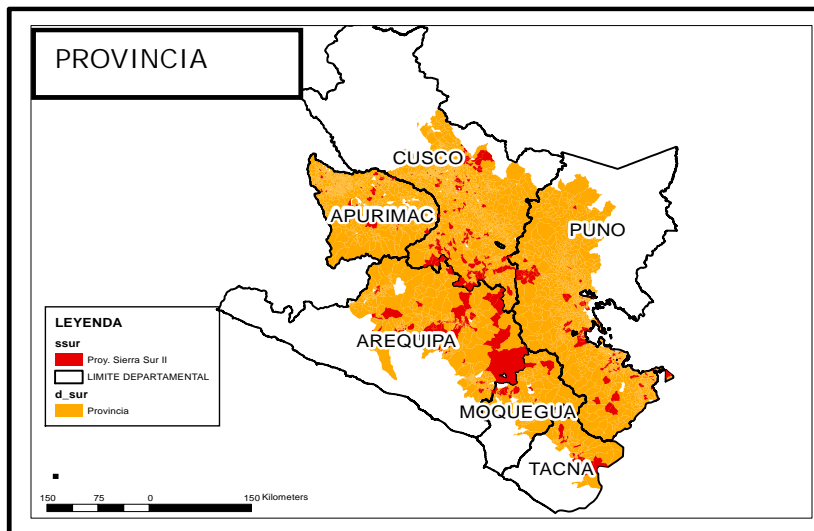
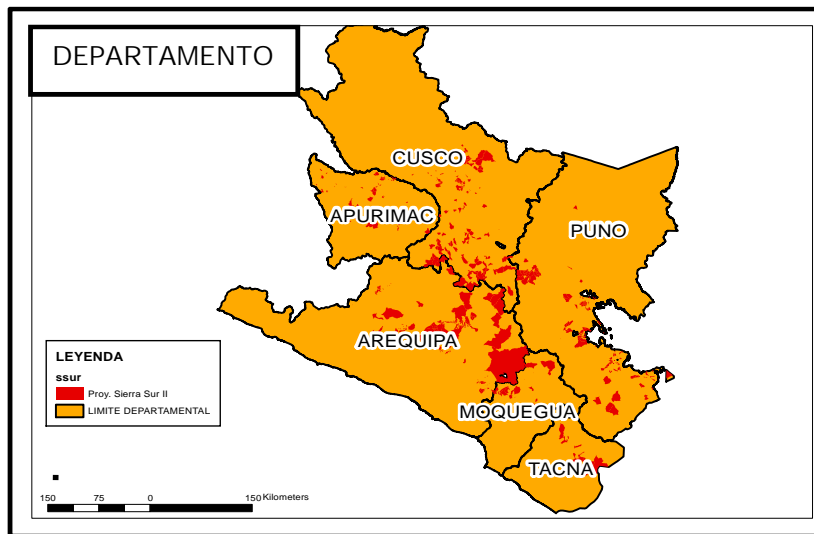
16. En este caso utilizamos el Censo , que permite una aproximación a la capacidad de focalización específica en los proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte por identificar beneficiarios específicos con y sin proyecto (en ENAHO esto no es posible, ya que la base integrada sólo tiene conglomerados, no hogares). NoNo
17. El Censo no mide ingresos o niveles de pobreza de los agricultores como si lo hace ENAHO, pero sí tiene datos sobre algunos activos agropecuarios y características importantes de los agricultores como la edad, género, lengua materna y nivel educativo, las cuales están correlacionados con ingresos y pobreza. Para los activos utilizaremos aquellos que difícilmente puedan haber sido afectados por las intervenciones de los proyectos como el tamaño de la superficie agrícola y de la superficie bajo riego. Aunque las intervenciones pueden haber afectado algunos

¹²⁸ En el análisis de focalización específica más adelante se analiza únicamente la focalización al interior de los hogares agropecuarios en cada ámbito, ya que esa es la población del censo agropecuario.

activos de los agricultores beneficiados (por ejemplo los activos pecuarios) en el periodo previo (2009-2011), asumiremos que los activos relacionados a la tierra agrícola y la tierra bajo riego no han sido mayormente alterados en el plazo de la intervención.

18. Existen cuatro niveles posibles de análisis para la focalización específica: (i) por departamentos; (ii) por provincias; (iii) por distritos; (iv) por sector de empadronamiento (SEA). En el caso (i), por ejemplo, se compara al grupo de agricultores que recibieron apoyo del proyecto con todos los agricultores que no lo recibieron pero están en los mismos departamentos intervenidos. Igualmente para el nivel de provincia, distrito y SEA. Estos niveles permiten analizar la focalización específica desde lo más agregado o global (por departamentos) hasta lo muy local (por SEAs). En los mapas siguientes se presenta el ejemplo del ámbito del proyecto Sierra Sur II.

Gráfico 7
Mapas para distintos niveles de análisis Sierra Sur II



19. Los cuatro niveles de análisis que usaremos requieren construir cinco grupos de agricultores:
 - Grupo A: agricultores sin proyecto pero en departamentos del proyecto;
 - Grupo B: agricultores sin proyecto pero en provincias del proyecto;
 - Grupo C: agricultores sin proyecto pero en distritos del proyecto;
 - Grupo D: agricultores sin proyecto pero en SEA del proyecto;
 - Grupo E: agricultores con proyecto.
20. Se comparará al Grupo E (con proyecto) con cada uno de los otros cuatro grupos (sin proyecto) para medir la capacidad de focalización a los distintos niveles de análisis. En el cuadro de la página siguiente se muestran los valores medios y pruebas de medias para los cinco grupos definidos A-E y para cada proyecto.
21. Para todos los niveles y en ambos proyectos se rechaza la hipótesis nula de igualdad de medias para casi todas las variables analizadas. En particular, la media de tierra agrícola por agricultor del grupo con proyecto (E) es siempre mayor que cualquiera de los grupos de referencia. Si bien el tamaño de la diferencia de medias disminuye a medida que se evalúa una focalización al nivel más localizado, la diferencia se mantiene positiva y estadísticamente significativa. Para el proyecto Sierra Sur II, la diferencia al nivel distrital es de 0.8 Has. y para el nivel SEA es de 0.5 Has. Igual comportamiento se observa para la superficie bajo riego. En el caso del proyecto Sierra Norte, la diferencia es de 1.4 Has. en el nivel distrital; y de 0.9 Has. al nivel de SEA. En ambos casos, no se observa una orientación (media) del proyecto hacia los agricultores con menos tierra agrícola en sus respectivos ámbitos, ya sea a nivel global como al nivel localizado.
22. La lengua indígena es la única variable en la que la focalización de ambos proyectos es "neutral", es decir no se encuentra diferencias en la composición media del grupo con y sin proyecto al nivel del SEA (aunque si a los otros niveles). Si bien existen diferencias estadísticamente significativas en la lengua nativa en los niveles superiores de análisis, estas son pequeñas y en general, el grupo beneficiario tiene más o menos la misma composición de agricultores con lengua materna indígena que cada uno de los grupos de referencia construidos.

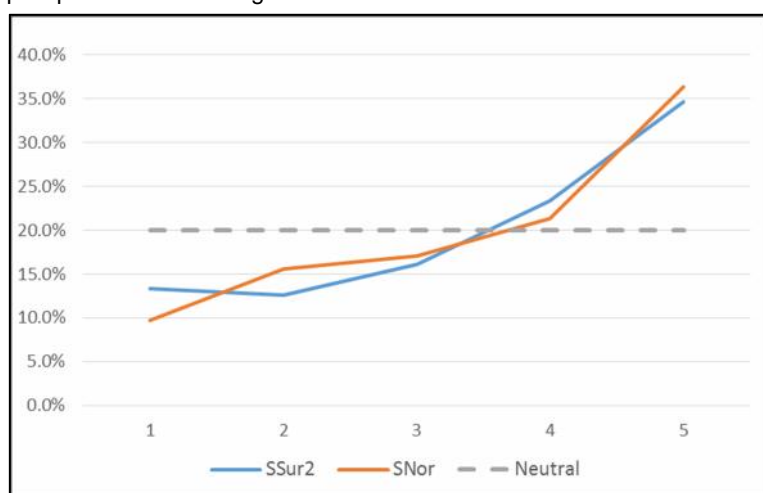
Cuadro 8.
Pruebas de media en activos y características de agricultores

PROYECTO SIERRA SUR II													
	Departam.	Provincia	Distrito	SEA	Proyecto	E-A		E-B		E-C		E-D	
	A	B	C	D	E	Difer.	t	Difer.	t	Difer.	t	Difer.	t
Superficie Agrícola (Has)	1.252	1.253	1.251	1.535	2.049	0.79**	11.289	0.79**	11.305	0.79**	11.879	0.514**	6.381
Superficie Bajo riego (Has)	0.336	0.367	0.394	0.504	0.952	0.61**	21.796	0.58**	20.053	0.56**	17.737	0.448**	12.233
Lengua Indígena (%)	0.844	0.837	0.819	0.767	0.779	-0.06**	7.231	-0.058**	6.31	-0.041**	4.219	0.012	1.126
Mujer (%)	0.357	0.357	0.365	0.367	0.292	-0.065**	5.402	-0.065**	5.398	-0.072**	6.017	-0.075**	6.124
Edad (Años)	50.769	50.509	50.714	50.965	47.012	-3.757**	9.171	-3.497**	8.549	-3.702**	9.005	-3.953**	9.489
Nivel Educación (Nivel)	3.997	4.008	4.026	4.178	4.64	0.644**	12.391	0.633**	12.102	0.615**	11.832	0.462**	8.749
Observaciones	497,324	449,006	250,987	41,632	1,611								
PROYECTO SIERRA NORTE													
	Departam.	Provincia	Distrito	SEA	Proyecto	E-A		E-B		E-C		E-D	
	A	B	C	D	E	Difer.	t	Difer.	t	Difer.	t	Difer.	t
Superficie Agrícola (Has)	1.469	1.621	1.616	2.165	3.021	1.551**	14.367	1.4**	11.853	1.405**	12.134	0.856**	5.846
Superficie Bajo riego (Has)	0.255	0.297	0.29	0.301	0.448	0.193**	5.197	0.151**	3.87	0.158**	4.068	0.147**	3.909
Lengua Indígena (%)	0.017	0.025	0.028	0.058	0.052	0.035**	7.91	0.027**	5.028	0.024**	4.101	-0.006	0.76
Mujer (%)	0.347	0.342	0.338	0.285	0.187	-0.16**	9.769	-0.155**	9.486	-0.151**	9.284	-0.098**	6.274
Edad (Años)	47.314	47.189	47.182	47.78	44.243	-3.071**	5.235	-2.946**	5.091	-2.939**	5.083	-3.537**	6.152
Nivel Educación (Nivel)	3.51	3.465	3.449	3.708	4.216	0.706**	11.878	0.752**	12.863	0.768**	13.205	0.508**	8.446
Observaciones	373,341	233,254	188,023	29,253	846								

** p<0.05; * p<0.1

23. En la variable de género (mujer), se observan diferencias negativas en todos los casos, indicando que los proyectos se han orientado menos a hogares liderados por mujeres que el promedio observado en cada grupo de referencia. Para Sierra Sur II, el grupo con proyecto tiene 7.2 puntos porcentuales menos (29% versus 36%) que el grupo de referencia a nivel distrital; y de 7.5 puntos porcentuales al nivel de SEA. En el proyecto Sierra Norte la diferencia es aún más marcada, con 15 puntos porcentuales menos de mujeres con proyecto al nivel de distrito y de 10 puntos porcentuales al nivel de SEA. En conjunto, los proyectos no tuvieron capacidad de orientar sus intervenciones focalizando hacia las agricultoras mujeres.
24. En cuanto a la edad, las intervenciones del proyecto han tendido a orientarse hacia agricultores con una diferencia promedio de unos 4 años menos que los de referencia al nivel más localizado del SEA en ambos proyectos. En todos los casos las diferencias de medias son estadísticamente significativas. El promedio de edad de los beneficiarios en Sierra Sur II fue de 47 años versus 50 años para el grupo a nivel SEA; y de 44 años para los beneficiarios de Sierra Norte versus 48 años en el de referencia localizado.
25. Finalmente, en todos los grupos de referencia y para ambos proyectos también los beneficiarios han tenido mayor nivel educativos que los no beneficiarios. Al nivel más localizado, la diferencia ha sido de aproximadamente 0.5 de nivel (1: primaria incompleta, 2: primaria completa; 3: secundaria incompleta, .etc.).
26. Una forma alternativa (o complementaria) de mirar el tema de la focalización es a través de toda la distribución de tierra agrícola. Generamos quintiles de tierra agrícola para todos los agricultores en el nivel distrital (incluyendo al grupo con proyecto). Cada quintil tiene aproximadamente un 20% de los agricultores en dicha distribución. Luego miramos la distribución de los agricultores con proyecto en cada caso. Si los proyectos tuvieran capacidad de focalización hacia los agricultores con menos tierra agrícola se observaría una mayor concentración en los quintiles 1 y 2. Si los proyectos no la tuvieran, por el contrario, se observaría una mayor concentración en los quintiles superiores 4 y 5. Esto último es lo que ocurre para ambos proyectos como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 8
Distribución de agricultores con proyecto
 por quintiles de tierra agrícola



27. Cabe decir que los proyectos no se concentran solamente en los quintiles más altos (4 y 5), sino que también hay cierta capacidad de llegar a los quintiles más bajos (1 y 2). Sin embargo, en el promedio de toda la intervención, los agricultores en los quintiles 4 y 5 representan al 60% de los beneficiarios, mientras que los del quintil 1 y 2 a sólo entre 25 y 30%. Es por este motivo que la diferencia de medias

del activo tierra agrícola es positiva en favor del grupo de agricultores con proyecto en ambas intervenciones.

En resumen

28. En conjunto, el análisis realizado en este anexo indica que los proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte tuvieron una clara capacidad de focalización general hacia los más pobres en el conjunto de hogares de sus ámbitos más amplios de intervención. En Sierra Sur II la diferencia en tasas de pobreza fue de 24 puntos entre el grupo de conglomerados de ENAHO con proyecto y el sin proyecto. Para Sierra Norte la diferencia fue de 14 puntos. Igualmente, los conglomerados asociados a proyectos tienen mayor proporción de hogares con lengua materna indígena, especialmente en Sierra Sur (77 % versus 62 %).
29. Sin embargo, ambos proyectos no tuvieron capacidad de generar una focalización más específica al interior del grupo de agricultores en sus ámbitos de intervención. Esto quiere decir que los proyectos no se orientaron con más énfasis hacia agricultores con menos tierra agrícola, o con menos tierra bajo riego o preferentemente de género femenino. Sí tuvieron capacidad de ser neutrales respecto a la lengua materna indígena de los agricultores. Estos hallazgos son consistentes con los mecanismos de selección y requerimientos de organización para participar en las iniciativas de negocios y manejo de recursos naturales de los proyectos. Normalmente la capacidad de organización y acción colectiva está positivamente correlacionada con mayores activos de los agricultores. En el caso de las iniciativas de negocios, los requerimientos de aportes monetarios de los beneficiarios se convirtieron en un elemento adicional importante que limitó la participación de los agricultores y agricultoras más pobres y vulnerables en los ámbitos específicos.

Cumplimiento de metas de la cartera de proyectos

Proyectos/Metas de Propósito	METAS	LOGROS	LOGROS/METAS
MARENASS			
<u>Incremento de ingresos</u>			
40% de familias campesinas y 60% de organizaciones comunales incrementan sus ingresos de manera sostenida.	30.000	36.646	1,22
<u>Fortalecimiento institucional y de articulación</u>			
60% de 360 organizaciones comunales desarrollan su capacidad de concertación y asociación	216	250	1,16
CORREDOR PUNO CUSCO			
<u>Usuarios y Perfiles de Negocios (PfN)</u>			
N° de PfN de pequeños productores rurales atendidos	15.000	63.080	4,21
<u>Incremento de ingresos</u>			
% promedio de incremento de ventas del negocio	20	119	5,95
<u>Mujeres usuarias que asumen cargos dirigenciales</u>			
% de cargos directivos mujeres sobre el total	30	56	1,87
SIERRA SUR I			
<u>Incremento de ingresos</u>			
Ingreso Promedio PGRN	3.212	3.469	1,08
Ingreso Promedio PDN	3.212	4.409	1,37
<u>Incremento promedio de activos en familias con PGRN</u>			
Activos físicos (USD)		1.098	
Activos naturales (USD)		1.413	
<u>Incremento promedio de activos en familias con PDN</u>			
Activos físicos (USD)		902	
SIERRA SUR II			
<u>Incremento de ingresos</u>			
Aumento promedio de ingresos: 150 USD anuales en ingresos hogares**	9.680	7.313	0,76
<u>Incremento promedio de activos</u>			
Valor aumentado de bienes naturales y físicos en USD 1000 por familia**	13.050	5.741	0,44
<u>Gestión de RRNN</u>			
Organizaciones campesinas gestionando sus RR.NN**	140	96	0,69
<u>Gestión de negocios</u>			
Organizaciones campesinas gestionan adecuadamente sus negocios**	890	395	0,44
<u>Incidencia en políticas locales</u>			
Municipios aplican metodologías del Proyecto a favor de sus poblaciones	48	54	1,13
SIERRA NORTE			
<u>Desnutrición Infantil</u>			
Reducción de la desnutrición infantil (%) entre 2010 - 2014		6,47	
<u>Pobreza</u>			
Reducción de la pobreza extrema en 3733 familias (17,83% del total de familias)	17,83	24,5	1,37
<u>Incremento de ingresos</u>			
Incremento del ingreso en dinero de las familias (%)		80	2,00
Incremento del ingreso en especie (%)	40	100	2,50
<u>Incremento promedio de activos</u>			
Familias beneficiarias con activo físicos incrementados (%)	60	88,9	1,48
<u>Capital humano</u>			
Familias beneficiarias con capital humano incrementan acceso a salud (%)		41,2	1,37
Familias con capital humano incrementan acceso a capacitación (%)	30	88,8	2,96
Familias con capital humano incrementan la tasa de matriculación (%)		42,2	1,41
<u>Activos sociales</u>			
Familias beneficiarias con activos sociales incrementados (%)	25	81,5	3,26
Mujeres beneficiarias con activos financieros incrementados (%)	35	100	2,86
S y S ALTA*			
<u>Organizaciones atendidas</u>			
N° de organizaciones	340	359	1,06
<u>PDN</u>			
Organizaciones y familias que implementan PDN	1166	867	0,74
<u>Educación financiera</u>			
N° de mujeres y jóvenes capacitadas en educación financiera	10.000	4216	0,42
<u>Gobiernos locales asistidos</u>			
N° Gobiernos locales asistidos con metodologías CLAR	85	85	1,00

Fuente: Elaboración propia con base a FIDA: Informes de Terminación de Proyectos.

* Incluye a SSA que se encuentra en ejecución, hasta la Revisión de Medio Término (Ver: Informe de Revisión de Medio Período 3-18 Nov 2016). ** Meta del Proyecto de Inversión Pública –PIP. Estas metas fueron reformuladas con indicadores más ambiciosos, sin considerar las limitaciones de tiempo de la ejecución del proyecto. Por ejemplo, en el valor de bienes naturales y físicos la meta PIP era de USD 6.705, mientras que la reformulada USD 13.050 (casi el doble).

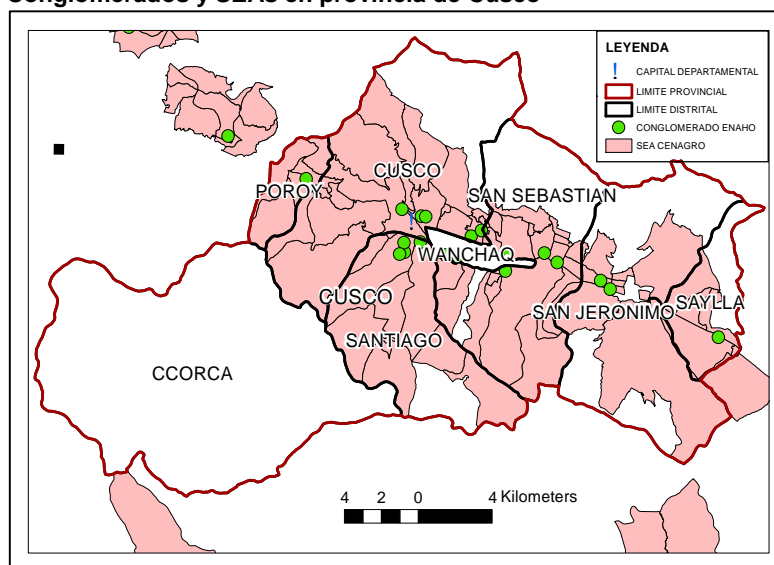
Análisis de Impactos de Sierra Sur II y Sierra Norte

1. En este anexo se describe el proceso de análisis de datos para evaluar potenciales impactos en beneficiarios de los proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte.

Uso de los datos

2. Se utilizan las bases de datos del IV Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO) del año 2012, y las Encuestas de Hogares (ENAHO) de los años 2008 y 2012. Ambas fuentes son generadas por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) dentro de sus actividades regulares. Para generar los datos que sustentan el análisis se utilizan las ubicaciones geográficas de las unidades más pequeñas con geo-referencia en ambas bases de datos: (i) Sectores de Empadronamiento Agropecuario (SEA) en CENAGRO; y (ii) conglomerados en ENAHO. Para el primer caso se cuenta con polígonos en todo el territorio nacional; y en el segundo con las coordenadas (puntos) de la ubicación de todos los conglomerados incluidos en las encuestas en 2008 y 2012.
3. La combinación de ambas bases de datos permite una aproximación a lo ocurrido con los proyectos Sierra Sur II y Sierra Norte debido a que el CENAGRO cuenta con una pregunta en la que se indaga si el agricultor recibió asistencia técnica, capacitación o asesoría empresarial de alguno de estos dos proyectos (y de otras intervenciones). Esta pregunta permite identificar a los SEAs en los que hubo intervención por parte de los programas en el año 2012 (cuando se realizó el censo). De otro lado, la ENAHO tiene mediciones anuales sobre ingresos, gastos y niveles de pobreza de los hogares para el año 2008 (previamente al inicio de ambos proyectos en 2009-2010). Por ende, el análisis de impactos se hará comparando los años 2008 (línea de base) y 2012 (lineal final) en datos de ENAHO.
4. El paso inicial para armar la base de datos fue ubicar en un mismo mapa a los SEAs de CENAGRO 2012 y conglomerados de ENAHO 2008. Como la ENAHO sólo se aplica a un número limitado de conglomerados en el territorio (es una muestra de conglomerados y viviendas dentro de cada uno de éstos), sólo se tendrá información para los puntos donde estos estén ubicados. Por esto motivo se seleccionaron todos los SEAs de CENAGRO que se ubican a entre 0 y 5 Km de cada conglomerado de ENAHO 2008, los que pasan a ser parte del potencial análisis. Con esto se tiene asignado algún conglomerado de ENAHO a cada SEAs que esté hasta 5 Km. En el siguiente mapa se pueden ver algunos SEAs y conglomerados asignados para los distritos de la provincia de Cusco, en el departamento de Cusco.

Mapa 1.
Conglomerados y SEAs en provincia de Cusco

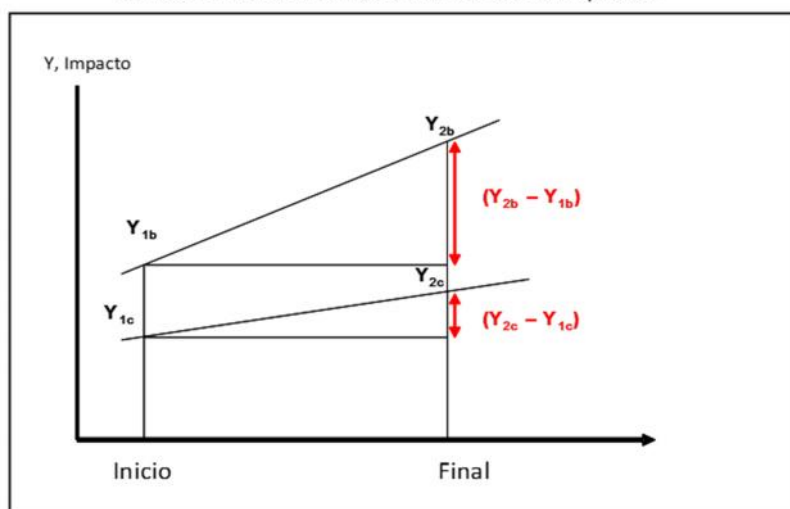


5. Cada SEA en el mapa tiene asignado un conglomerado de ENAHO 2008. Así, si un SEA tiene el programa en el año 2012 según CENAGRO, se asume que en el conglomerado asociado se ubican los beneficiarios del programa. Con este es posible identificar conglomerados asociados a los proyectos (“Con Proyecto”) versus conglomerados en los que no se tuvo proyecto (“Sin Proyecto”) para el año 2012 y que tienen información de ENAHO en 2008.
6. El siguiente paso en el análisis fue utilizar la información de los conglomerados la ENAHO 2008 como línea de base, y comparar valores de la variables de interés con los mismos conglomerados de ENAHO 2012, de tal forma que se puedan generar estimados de diferencias en diferencias entre ambos periodos, tanto para el grupo con proyecto como para el que no tuvo proyecto. Cabe señalar que la unidad de análisis serán conglomerados, ya que no es posible identificar directamente a hogares beneficiarios de los proyectos en ENAHO. Antes de presentar los resultados se explica la metodología de estimación utilizada.

Metodología para la estimación de impactos de los proyectos

7. Un tema clave para medir adecuadamente impactos es la comparabilidad de los grupos de conglomerados “con proyecto” y “sin proyecto”. Aquí es importante hacer algunos ajustes al grupo “sin proyecto” para que sea lo más parecido posible al grupo “con proyecto” en variables estructurales, y por ende, pueda convertirse en lo que se conoce como un “grupo de control” en la literatura de evaluación de impactos. Para este proceso de comparabilidad se utilizó una rutina de balanceo entrópico disponible en el paquete estadístico de Stata versión 12. Esta rutina genera pesos por cada conglomerado en el grupo de comparación imponiendo la restricción de que los tres primeros momentos sean iguales a la de los conglomerados del grupo intervenido. Esto permite hacer mediciones adecuadas de los impactos de la intervención y la aplicación de la técnica de diferencias en diferencias que se puede ver en el siguiente diagrama.

Gráfico N° 1.1: Método de evaluación de impactos



8. Si un proyecto pretende impactar una variable Y, definimos al grupo "b" como el de tratados por el proyecto y al grupo "c" como grupo control comparable. En el inicio del proyecto, ambos grupos tienen un valor promedio de Y_1 de la variable de impacto en Y_{1b} e Y_{1c} . La característica deseable para los grupos "b" y "c" es que estos tengan características similares en cuanto a la probabilidad de ser seleccionados para el tratamiento por el proyecto. Al final del proyecto (o luego de un cierto periodo de intervención), la variable de impacto se mide otra vez en ambos grupos en Y_{2b} y Y_{2c} . El impacto DY "atribuible al proyecto" debe estimarse según la siguiente fórmula de diferencias en diferencias:

$$\text{Impacto del proyecto } DY = (Y_{2b} - Y_{1b}) - (Y_{2c} - Y_{1c}) \quad (1)$$

9. El "impacto" estimado debe tener en cuenta que hay una parte de la diferencia en la variable de impacto que no es atribuible al proyecto y que se mide mediante el grupo de control que no obtiene beneficios del proyecto. Esta parte no imputable ($Y_{2c} - Y_{1c}$) debe ser sustraída de la diferencia en el grupo tratado ($Y_{2b} - Y_{1b}$). Esto se conoce como la medida de "Diferencias en Diferencias" (DeD) en la literatura de evaluación.
10. Para las estimaciones se pueden generar directamente las diferencias en las variables de impacto y medir sus diferencias entre hogares de tratamiento y control (balanceados), para tener un estimado del impacto del tratamiento en los tratados. Pero también es posible utilizar una especificación paramétrica en un contexto del uso del método de regresión. Ese es el enfoque que usaremos aquí mediante la siguiente especificación para cada conglomerado "i" en cada periodo "t" :

$$Y_{it} = a + b_1 * \text{Proyecto}_i + b_2 * \text{Proyecto}_i * \text{Año} + b_3 * \text{Año} + u_{it} \quad (2)$$

11. Esta especificación es aplicable a dos periodos. En el Año 0, el conglomerado está en la llamada "línea de base", mientras en Año 1 está en el periodo de "medición de impactos". La variable dicotómica Proyecto tiene el valor de 1 si un conglomerado es tratado (tanto en la línea de base, donde aún no recibe tratamiento como en la medición posterior), y 0 si no es tratado (también en línea de base y posterior). Los coeficientes b_1 , b_2 y b_3 son cruciales para entender la dinámica de los efectos. El primer coeficiente, b_1 , mide el valor medio de la diferencia entre conglomerados tratados y no tratados en la línea de base. Por otro lado, el coeficiente b_3 mide el cambio en la variable de impacto entre línea de

base y medición posterior para todos los conglomerados. Finalmente, b_2 mide el impacto DeD del programa en la variable dependiente, es decir, es la medición de impacto del tratamiento en los tratados del programa, que es la medida establecida en la expresión (1) más arriba.

12. El método de balanceo entrópico se aplicará a (2) para otorgar pesos a las observaciones del grupo de comparación que convierten a estos conglomerados en un contra-factual (grupo control) adecuado para las mediciones de impacto.

Resultados del análisis de impactos

13. Debido a que los proyectos están orientados básicamente a agricultores en los ámbitos de intervención, se procedió a aplicar la metodología antes descrita sólo a hogares agropecuarios en la ENAHO 2008 y 2012, para un panel de conglomerados entre ambos años.
14. Los resultados de la estimación de (2) para cada proyecto se presentan en el cuadro de la página siguiente.

Cuadro 1.

Estimaciones de modelo DeD para proyectos

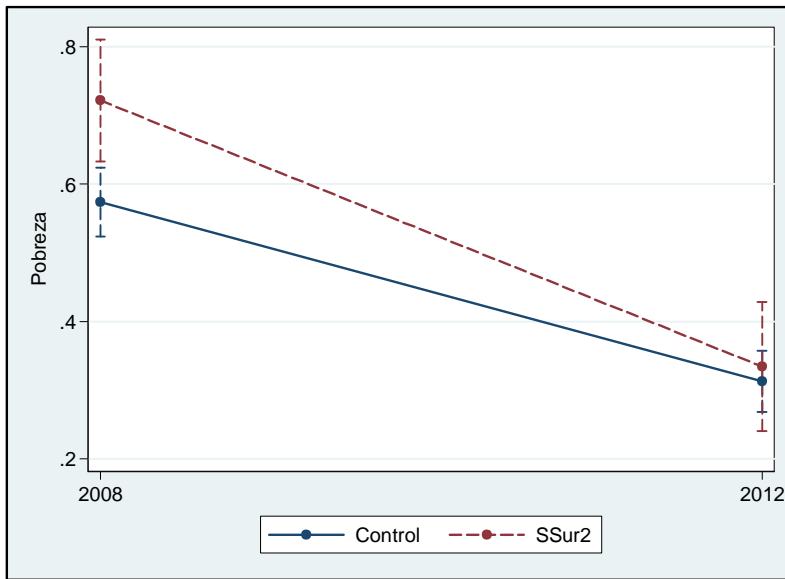
<i>PROYECTO SIERRA SUR 2</i>			
Conglomerados	614		
F(3, 610)	34.03		
Prob > F	0		
R2	0.2189		
	Coef.	Err. Estd.	t
Dif pobreza LB (b1)	0.147**	0.051	2.84
Impacto estimado (b2)	-0.126*	0.074	-1.70
Cambio pobreza (b3)	-0.261*	0.034	-7.64
Constante	0.573**	0.025	22.47
<i>PROYECTO SIERRA NORTE</i>			
Conglomerados	558		
F(3, 554)	4.66		
Prob > F	0.0032		
R2	0.0719		
	Coef.	Err. Estd.	t
Dif pobreza LB (b1)	0.199**	0.066	2.99
Impacto estimado (b2)	-0.22*	0.114	-1.92
Cambio pobreza (b3)	-0.037	0.041	-0.91
Constante	0.514*	0.031	16.19

Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO (2008 y 2012) y CENAGRO (2012).

15. Ambos proyectos han tenido impactos significativos en reducción de pobreza en los conglomerados correspondientes y en comparación al grupo de control. En el caso de Sierra Sur II, consiguió reducir la pobreza en 12.6 puntos porcentuales con respecto al grupo de control. En Sierra Norte, el impacto fue aún más fuerte, de una reducción de 22 puntos porcentuales en la tasa de pobreza en los conglomerados con proyecto con respecto al grupo de control. En los gráficos siguientes se puede observar el impacto de los proyectos en las tasas de pobreza entre 2008 y 2012 utilizando los estimados anteriores.

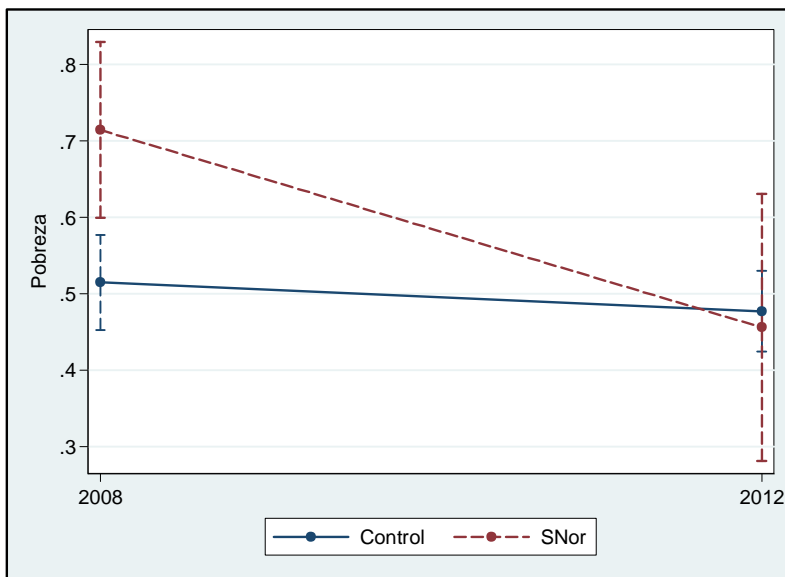
Gráfico 2

Estimados de impactos en Sierra Sur II



16. En la Sierra Sur la pobreza cayó de manera significativa para ambos grupos, pero en los conglomerados con proyecto la pobreza cayó más. En la Sierra Norte la pobreza prácticamente no cambió entre 2008 y 2012 para el grupo de control, pero sí tuvo una caída bastante clara y pronunciada para los conglomerados con proyecto. De allí el efecto de caída de pobreza en 22 puntos porcentuales en la estimación.

Gráfico 3
Estimados de impactos en Sierra Norte



Bibliografía

FIDA – Documentos de proyecto

- FIDA, Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva sobre una propuesta de préstamo a la República del Perú para el Proyecto de Fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur, diciembre 2002.
- FIDA, República del Perú, Fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur, Misión de evaluación ex ante, Texto principal y documentos de trabajo, diciembre 2003.
- FIDA, Informe del Presidente, Propuesta de préstamo suplementario y donación a la República del Perú para el Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur del Perú – Proyecto Sierra Sur II, diciembre 2009.
- FIDA, Republic of Peru, Market Strengthening and Livelihood Diversification in The Southern Highlands (Sierra Sur) Project, Supplementary Financing, Concept Note, 2008.
- MINAGRI-AGRORURAL-FIDA, Vida campesina y Manejo de los Recursos Naturales, Impactos y experiencias recogidas en el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna), Estudio realizado por Jesús Astete Veria y Pierre de Zutter, mayo y diciembre del 2008.
- FIDA, Proyecto de Desarrollo Sierra Sur, Evaluación Intermedia, Informe Final, septiembre 2009.
- FIDA, República del Perú, Proyecto para el Fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur, PROJECT COMPLETION REPORT, Octubre 2010.
- FIDA, Proyecto fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la sierra sur del Perú-II", INFORME DE GESTIÓN 2011.
- FIDA, Proyecto fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur del Perú-II", Informe Final de Ejecución, Arequipa enero de 2012.
- FIDA, Proyecto para el Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur del Perú II, Informe de supervisión, diciembre 2012.
- FIDA, Independent Office of Evaluation, Market Strengthening and Livelihood Diversification in The Southern Highlands Project (PDSS), Project Completion Report Validation, March 2013.
- FIDA, Proyecto para el Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur del Perú II, Informe de supervisión, junio 2014.
- FIDA, Peru, Market Strengthening and Livelihood Diversification in the Southern Highlands Project, Completion Report Digest, abril 2014.
- MINAGRI-AGRORURAL-FIDA, "Legado del Proyecto Sierra Sur al Desarrollo Rural en el Peru", Sistematización del Taller de Inter Aprendizaje, enero 2015.
- FIDA, Proyecto fortalecimiento de mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur del Perú - II", Informe Final, diciembre 2015.

Convenio PROCASUR, Sistematización de Experiencias Exitosas y Fortalecimiento de Capacidades Locales Basadas en el Desarrollo de Negocios Rurales en la Sierra Sur Andina del Perú, Informe Final, junio de 2012.

Proyecto de Desarrollo Sierra Sur II, Legado del Proyecto Sierra Sur al desarrollo rural en el Perú. Sistematización del Taller de Inter Aprendizaje, Arequipa, enero 2015.

CONVENIO PROCASUR – PROYECTO SIERRA SUR II, Sistematización de Experiencias de Jóvenes Talentos Participando en el Mercado de Servicios Técnicos Rurales en la Región Sur del Perú, PROCASUR, Lima, Mayo 2014.

Proyecto fortalecimiento de mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur II, Experiencias de Recuperación y Rehabilitación de Andenes Mediante Concursos Inter Familiares, Ing. José Sialer Pasco, Quequeña, Arequipa, Mayo 2014.

FIDA – Políticas

FIDA, Política de igualdad de género y empoderamiento de mujeres, Septiembre 2012.

Marco Estratégico del FIDA 2002-2006, Roma 2003.

Marco Estratégico del FIDA 2007-2010, Roma 2007.

Marco Estratégico del FIDA 2011-2015, Roma 2011.

FIDA, Departamento de Administración de Programas, Marco operacional del FIDA para la ampliación de escala de los resultados, Junio de 2016.

FIDA, Gestión de los conocimientos - Estrategia, Roma 2007.

Gobierno

Ministerio de Economía y Finanzas, Estrategia nacional de inclusión financiera, Comisión Multisectorial de Inclusión financiera, 2015.

Centros de Estudios Especializados

CEPES, Extensión agraria. La Revista Agraria, Año 16, N° 179, Noviembre 2015.

IDEHPUCP¹²⁹, Un pasado de violencia, un futuro de paz: 20 años de violencia 1980-2000, PUCP, Setiembre de 2008.

INEI, Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016: Informe técnico, mayo de 2017.

INEI, PBI Trimestral: Informe Técnico". Boletín Trimestral 01, Año 2014.

INEI, IV Censo Agropecuario 2012: Resultados definitivos, Diciembre 2013.

Varios Autores

HAUDRY DE SOUCY, Roberto M., Relatos de Seguimiento y Evaluación, 1998.

DE ZUTTER, Pierre y TRIVELLI, Carolina, Diez claves de éxito para el desarrollo rural basadas en las experiencias de los proyectos FEAS, MARENASS, CORREDOR y SIERRA SUR, 2004.

Proyecto Capital, Promoviendo el uso de cuentas de ahorro individuales: el caso de las ahorristas apoyadas por el Proyecto Sierra Sur, Número 12/setiembre 2009.

MASSLER, Barbara, Escalamiento de las intervenciones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en el Perú, enero de 2012.

ESCOBAL, Javier, PONCE Carmen, PAJUELO Ramón, ESPINOZA Mauricio, Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú, Ford Foundation/GRADE, Octubre de 2012.

¹²⁹ Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- ALDANA, Úrsula y VÁSQUEZ, Tania, El impacto del proyecto Sierra Sur en la población beneficiaria de Juntos, 2013.
- WEBB, Richard, Conexión y despegue rural, Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres, Marzo 2013.
- GANOZA, Carlos y STIGLISH, Andrea, El Perú está calato: El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan su progreso. Lima, 2015.
- ALFAGEME, Augusta y RODRIGUEZ, Nelson, Acceso a los servicios financieros en los hogares del Perú, Diciembre 2016.
- MORLEY, Samuel, Changes in Rural poverty in Peru 2004-2012, Latin American Economic Review. Disponible en Springerlink.com. Published Online: 30 January 2017.
- VELAZCO, Jacqueline y FUERTES, Patricia, Las brechas de género en la agricultura familiar del Perú. Desafíos de política pública. Ponencia para LASA, 29 de Abril 2017.