

Signatura:	EB 2009/97/R.11
Tema:	9 b)
Fecha:	28 julio 2009
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

República del Perú

**Programa sobre oportunidades
estratégicas nacionales**

Junta Ejecutiva — 97º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de septiembre de 2009

Para **examen**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Roberto Haudry de Soucy

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+57) 1217 7234

Correo electrónico: r.haudry@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Abreviaturas y siglas	iii
Mapa de las operaciones del FIDA en el país	iv
Resumen de la estrategia en el país	v
I. Introducción	1
II. Contexto nacional	1
A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural	1
B. Políticas, estrategias y contexto institucional	4
III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país	7
A. Resultados, impacto y desempeño anteriores	7
B. Enseñanzas extraídas	8
IV. Marco estratégico del FIDA en el país	9
A. Ventaja comparativa del FIDA en el país	9
B. Objetivos estratégicos	10
C. Oportunidades de innovación	12
D. Estrategia de focalización	12
E. Vinculaciones con las políticas	13
V. Gestión del programa	14
A. Gestión del COSOP	14
B. Gestión del programa en el país	14
C. Asociaciones	15
D. Gestión de conocimientos y comunicación	15
E. Marco de financiación con arreglo al PBAS	16
F. Riesgos y gestión del riesgo	16
Apéndices	
I. COSOP consultation process (Proceso de consulta del COSOP)	1
II. Country economic background (Antecedentes de la economía del país)	4
III. COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP)	5
IV. Previous COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP anterior)	6
V. Operations pipeline (Operaciones en tramitación)	9

Expedientes principales

Expediente principal 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues	12
(La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural)	
Expediente principal 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)	14
(Matriz de organizaciones [análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA])	
Expediente principal 3: Complementary donor initiative/partnership potential	17
(Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes)	
Expediente principal 4: Target group identification, priority issues and potential response	20
(Identificación del grupo-objetivo, cuestiones prioritarias y posible actuación)	

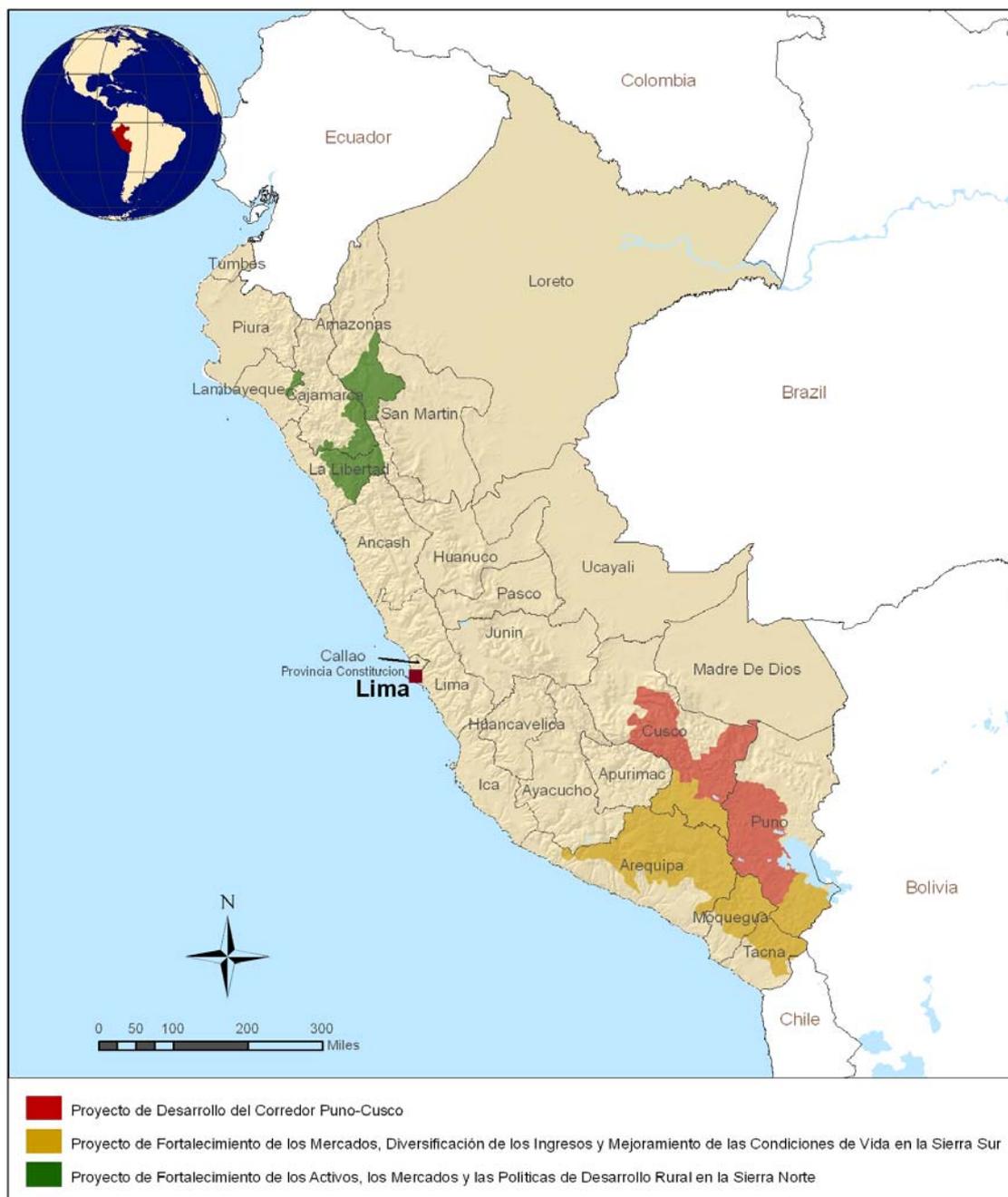
Abreviaturas y siglas

AgroRural	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CLAR	comité local de asignación de recursos
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEl	evaluación externa independiente
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GPP	gerente del programa en el país
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
KfW	Institución de Crédito para la Reconstrucción
MARENASS	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PROABONOS	Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROSAAMER	Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Mapa de las operaciones del FIDA en el país

República del Perú

Ubicación de las operaciones FIDA en el país



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

Resumen de la estrategia en el país

1. Éste es el primer programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) relativo al Perú preparado con arreglo a las directrices para las intervenciones basadas en los resultados. Se basa en la experiencia adquirida con la prestación de apoyo a actividades generadoras de ingresos vinculadas al desarrollo de mercados en favor de la población rural pobre, la mejora de los activos de las personas y la consecución del desarrollo local.
2. Este COSOP basado en los resultados se ha preparado en estrecha colaboración con las autoridades públicas del Ministerio de Agricultura y la Presidencia del Consejo de Ministros, y se basa en la ventaja comparativa del FIDA con respecto a lo siguiente: i) el uso de soluciones innovadoras; ii) el profundo conocimiento de las posibilidades y limitaciones que presenta el desarrollo en la Sierra Sur del Perú, y iii) la voluntad de conseguir la participación de otros asociados en las actividades de desarrollo.
3. La finalidad de la estrategia concordada es ampliar la escala de las actividades y los instrumentos empleados con éxito en la Sierra Sur peruana y extenderlos por toda la región de la Sierra. Las operaciones pasadas y actuales del FIDA en el Perú forman parte de una estrategia que tiene, entre otros, los siguientes objetivos: a) aumentar los activos de la población rural pobre y el acceso de ésta a servicios promoviendo el desarrollo de los mercados locales de servicios, en particular de los proveedores de servicios privados y públicos, y la capacidad de los beneficiarios de utilizar esos servicios; b) estrechar los vínculos entre los campesinos, los artesanos y los microempresarios, y c) propiciar los vínculos entre las zonas rurales y urbanas y la descentralización de la adopción de decisiones.
4. Los tres objetivos estratégicos siguientes, propuestos de común acuerdo con las autoridades gubernamentales, se ajustan a las políticas del Gobierno a favor de la armonización y la alineación.
 - **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.** Este objetivo tiene la finalidad de crear riqueza sostenible mediante la rehabilitación o la mejora de los activos y los recursos naturales de los miembros de las comunidades, al tiempo que se potencia el capital social para llevar a cabo iniciativas colectivas.
 - **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.** La finalidad es mejorar los servicios públicos y privados en las zonas rurales y los pequeños centros urbanos rurales, en particular los servicios financieros y no financieros, facilitar el acceso a información de mercado y apoyar alianzas productivas entre los agentes públicos y privados.
 - **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.** Su finalidad es garantizar que las comunidades locales participen en los procesos de adopción de decisiones y en el seguimiento de los programas y proyectos que les incumban.

5. También forma parte de la estrategia un objetivo institucional y normativo destinado a fortalecer las instituciones locales y regionales y a promover un enfoque de desarrollo territorial que pueda contribuir a reducir la pobreza rural en las regiones donde se hallan ubicadas ciertas ciudades secundarias, de modo que las inversiones en el desarrollo rural resulten más eficaces que en el pasado.
6. Para el FIDA este COSOP basado en los resultados representa la oportunidad y el desafío que supone gestionar un programa nacional a gran escala en lugar de proyectos ubicados en zonas circunscritas. A raíz de las conversaciones mantenidas con las autoridades gubernamentales, el COSOP se formuló como un programa integral de desarrollo que impulsa la armonización de conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Mediante una donación por países se contribuirá a reforzar aún más los objetivos institucionales y normativos.

República del Perú

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

I. Introducción

1. Éste es el primer programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) relativo al Perú preparado con arreglo a las directrices para las intervenciones basadas en los resultados. Durante el período abarcado por el COSOP anterior, en los proyectos del FIDA en el Perú se introdujeron una serie de innovaciones que fueron el resultado de la experiencia previa, ajustes, modificaciones y nuevas definiciones. Hubo innovaciones en los enfoques y la estrategia, así como en los mecanismos, herramientas e instrumentos. Varios factores contextuales influyeron en la introducción de elementos innovadores y, en algunos casos, los propiciaron. Entre esos factores figuran: i) la larga experiencia obtenida con la ejecución de proyectos desde la década de 1980; ii) la abundancia de estudios socioeconómicos en el Perú sobre la situación y las condiciones de los campesinos en la región andina; iii) un entorno político e institucional caracterizado por políticas de ajuste estructural y una reducción del papel del Estado; iv) la existencia de un conflicto armado interno, que obligó a reducir al mínimo la presencia de personal sobre el terreno; v) la presencia del FIDA en el país mediante su oficina en Lima, y la presencia de un gerente del programa en el país (GPP) que prestó apoyo a los operadores de los proyectos y garantizó la continuidad y el diálogo, pese a los cambios en las políticas y las autoridades nacionales, y vi) la existencia de un grupo de especialistas, investigadores y consultores peruanos e internacionales que pusieron en común sus experiencias.
2. Durante la formulación de este documento, representantes del FIDA se reunieron con autoridades gubernamentales de alto nivel de los Ministerios de Agricultura y de Economía y Finanzas, así como con el responsable de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) encargado de la puesta en práctica de la estrategia de reducción de la pobreza. La misión de formulación del COSOP basado en los resultados¹ se reunió con los presidentes de las administraciones regionales de los departamentos de Arequipa, Cusco, La Libertad y Lambayeque, donde se están ejecutando proyectos financiados por el FIDA, y debatió la estrategia y la función que esas administraciones podían desempeñar en su aplicación. Se preparó información actualizada y se celebraron consultas con la sociedad civil en las ciudades de Chiclayo y Arequipa² relativas a las cuestiones de la pobreza y el sector agrícola. En enero de 2009, el GPP y el jefe de la misión de preparación del COSOP basado en los resultados examinaron junto con representantes de los ministerios de Agricultura y Economía y Finanzas el alcance del programa del FIDA propuesto, acordaron ejecutar un programa integral de desarrollo de la Sierra utilizando toda la asignación aproximada que le correspondía al Perú en el contexto de la Octava Reposición.

II. Contexto nacional

A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural

Antecedentes de la economía del país

3. El Perú tiene una superficie de 1 285 216 km² y es el cuarto país más extenso de América Latina. La población total, que en 2007 se estimaba en 28,4 millones de habitantes, crece a razón del 1,5% anual. El Perú está dividido administrativamente en 24 departamentos, 194 provincias y 1 812 distritos. Desde el punto de vista

¹ Dario Pulgar, Jefe de la misión, Ricardo Vergara, Consultor Superior, y Roberto Haudry de Soucy, GPP del Perú, estudiaron las operaciones del FIDA en el país con el Ministro de Agricultura y participaron en otras reuniones con funcionarios superiores del Gobierno.

² Véase el apéndice 1.

geográfico el país abarca tres zonas diferentes: i) la llanura costera oriental (la Costa), una franja desértica que ocupa el 11% de la superficie total del país y representa el 60% del PIB agrícola; ii) los Andes (la Sierra o tierras altas), una región árida montañosa discontinua que cubre el 30% de la superficie y aporta cerca del 25% del PIB agrícola, 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 aporta aproximadamente el 15% del PIB agrícola.

4. Con una renta nacional bruta per cápita en 2007 de USD 2 920, calculada según el método Atlas³, y un PIB en 2006 de USD 93 300 millones, Perú está clasificado como país de ingresos medios.
5. A pesar de la grave crisis económica mundial, la economía peruana alcanzó resultados notables en 2008, año en el que la economía del país fue una de las que más creció en América Latina. El crecimiento del PIB, del 9,8%, superó el de la mayoría de los demás países de la región en los siete años anteriores, impulsado por los elevados precios de los minerales en los mercados mundiales y la creciente producción del sector de los recursos naturales. El crecimiento se ha visto estimulado por la inversión privada y el consumo, así como por la notable recuperación de la inversión pública. En 2008 la inflación general alcanzó el 6,7%, debido principalmente al encarecimiento de los alimentos y el combustible. La deuda pública se redujo de cerca del 33% del PIB en 2006 al 25% en 2008. El porcentaje de deuda pública expresada en divisas descendió a casi el 60%, el sector público se convirtió en acreedor externo neto, y el Perú recibió la calificación de "apto para inversión" por parte de Fitch en abril de 2008 y de Standard & Poor's en julio de ese mismo año.
6. En la consulta del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI) correspondiente a 2008⁴ se señaló que la expansión económica del Perú era la más larga jamás registrada, y que la inflación seguía siendo una de las más bajas de la región. En ese informe se afirmaba asimismo que el impacto de la crisis mundial había sido moderado y que las perspectivas para 2009 eran favorables, aunque habían aumentado los riesgos de que los resultados fueran peores de lo previsto. El FMI y las autoridades peruanas convinieron en que era preciso: i) seguir aplicando políticas prudentes en vista del empeoramiento del entorno externo, y ii) llevar adelante las reformas en curso para sostener el elevado crecimiento y la mitigación de la pobreza. Se preveía asimismo que la política fiscal permitiría actuar a los estabilizadores automáticos, y que mediante el gasto público se seguiría haciendo frente a las necesidades sociales y de infraestructura. La política monetaria tendría por objeto garantizar que la inflación convergiera en la banda meta del 1%-3% para finales de 2009. El creciente impacto ejercido por la crisis económica mundial se abordaría mediante políticas cautas encaminadas a estabilizar la coyuntura. Con las medidas prudentes y las reformas del sector financiero aplicadas recientemente se debería promover el afianzamiento ordenado del sector financiero y la preparación en caso de crisis. Otras prioridades debían ser ampliar la base tributaria, mejorar la calidad del gasto público y fortalecer más el marco normativo. Avanzar en la liberalización comercial y la simplificación administrativa contribuiría a reducir el peso del sector informal y potenciar la productividad del trabajo, lo que es esencial para reducir la pobreza.
7. Ahora bien, durante el primer trimestre de 2009 se ha registrado una notable disminución tanto de los precios de las principales exportaciones como de la corriente de remesas, que representan ingresos suplementarios para la población rural pobre.

³ Banco Mundial: "Peru at a Glance", septiembre de 2007.

⁴ Fondo Monetario Internacional: "IMF Country Report No. 09/40", febrero de 2009.

La agricultura y la pobreza rural

8. Según el último censo agropecuario (1994), en torno a 5,4 millones de hectáreas de superficie son tierras cultivables. Esto equivale a 1,7 millones de explotaciones de un tamaño medio de poco más de tres hectáreas, lo que refleja un alto nivel de fragmentación de la tierra. La geografía del país es heterogénea y compleja. Las estructuras agropecuarias y de producción se basan en las características agroecológicas y socioeconómicas de las regiones de la Costa, la Sierra y la Selva. En la región de la Costa, la agricultura se concentra en 53 valles que poseen los suelos más productivos del país y se caracteriza por una integración con los mercados relativamente elevada. De ahí provienen la mayor parte de los productos agropecuarios de exportación. La agricultura en la Sierra, en tierras situadas entre los 800 y los 4 000 metros sobre el nivel del mar, es principalmente de secano, y la fertilidad de los suelos es escasa. La producción se destina en buena parte al autoconsumo. En las tierras bajas de la región de la Selva, las actividades agropecuarias son limitadas; no obstante, a mayor altitud se cultiva café, cacao, arroz, maíz, yuca y palma africana. La heterogeneidad de la agricultura en el Perú da lugar a estructuras sociales, económicas y tecnológicas diferenciadas.
9. La agricultura y la sociedad peruanas se caracterizan por una clara dualidad. Por un lado, existe una actividad de exportación de productos agrícolas eficiente y moderna (los espárragos, los mangos y el pimentón producidos en los ricos valles costeros llegan hasta los mercados internacionales) y, por el otro, más de un millón de hogares dedicados a la agricultura de subsistencia, situados sobre todo en la Sierra, diversifican sus ingresos mediante el empleo no agrícola, la artesanía y otras actividades. Estas dos economías tienen sus propios valores, mercados y patrones culturales, pero no por ello dejan de ser complementarios.
10. Tras un período de violencia interna en las décadas de 1980 y 1990, el peso de la agricultura en el PIB nacional se redujo al 7,9% en 2007. Hoy en día, aproximadamente el 24% de todos los hogares son rurales, porcentaje que equivale a unos 1,6 millones de familias.
11. **Pobreza rural.** Según las estimaciones más recientes sobre la pobreza, se considera que cuatro de cada diez peruanos viven en situación de pobreza, mientras que en las zonas rurales ese porcentaje es de seis habitantes de cada diez. Las estadísticas oficiales recientes indican que la pobreza se redujo del 48% en 2004 al 39% en 2007. Esas mejoras tuvieron una base amplia, aunque fueron especialmente significativas en las zonas urbanas, donde la pobreza se redujo en diez puntos porcentuales.

Cuadro 1
Perú: Incidencia de la pobreza, 2004–2007
 (porcentaje)

Zona de residencia	Línea de pobreza			
	Pobreza		Extrema pobreza	
	2004	2007	2004	2007
Urbana	37,6	27,7	7,2	4,9
Urbana-Costa	36,9	24,9	5,6	2,0
Urbana-Sierra	46,1	41,8	15,2	13,0
Urbana-Selva	48,8	40,7	18,2	12,0
Lima Metropolitana	30,9	18,5	1,3	0,5
Rural	72,6	66,3	39,0	34,3
Rural-Costa	53,4	40,4	14,4	11,6
Rural-Sierra	78,8	76,0	46,7	43,3
Rural-Selva	67,3	56,3	32,5	23,6
Nacional	48,6	39,3	17,1	13,7

Fuente: ENAHO 2004, 2007.

12. La pobreza en el Perú es en gran medida rural y se concentra en la región de la Sierra, donde los hogares afrontan los niveles más altos de pobreza (tres de cada cuatro personas son pobres y, de éstas, casi dos de cada tres viven en la pobreza más absoluta) y están muy lejos de superar ese estado, medido como la distancia entre su nivel de gasto y la línea de pobreza, que es más pronunciada allí que en las demás regiones. Desde el punto de vista del empleo, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2007 constató que el 80% de las personas en situación de extrema pobreza se dedicaban a la agricultura, la pesca o a actividades mineras informales. El estudio también confirmó que la pobreza es más grave entre los grupos indígenas de la Sierra.
13. Las tasas de reducción de la pobreza pueden atribuirse, en general, a lo siguiente: i) las estrategias de subsistencia de la población pobre que ha encontrado mecanismos que le permiten hacer frente con éxito a las crisis y se ha beneficiado de la solidaridad y el apoyo económico de sus familias, y la migración a los grandes centros urbanos o al extranjero; ii) el crecimiento económico sostenido y sus efectos positivos en el empleo, y el mayor dinamismo de los mercados pertinentes para los pobres; iii) el aumento de los ingresos fiscales, y iv) las políticas públicas sostenidas destinadas a propiciar la inclusión y reducir la pobreza.
14. Las actividades agrícolas han ido perdiendo terreno como proveedoras de ingresos para los hogares rurales. Ahora bien, también se reconoce cada vez más ampliamente que la agricultura sigue siendo fundamental para la subsistencia en el medio rural. Se calcula que el 45% de los ingresos de los hogares rurales proviene de actividades agrícolas (independientes o asalariadas), porcentaje que aumenta hasta el 58% entre los hogares del quintil más pobre.
15. Para tratar de mejorar las condiciones de vida de la población pobre, el Gobierno está poniendo en práctica varios programas —en gran parte planes de transferencia condicionada de efectivo— con el objetivo de hacer frente a la pobreza extrema.

B. Políticas, estrategias y contexto institucional

Contexto institucional nacional

16. El principal organismo encargado de la agricultura y el desarrollo rural es el Ministerio de Agricultura, cuyo mandato es reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales incorporando a los pequeños productores y los campesinos de subsistencia a los mercados y prestándoles apoyo en el manejo

de los recursos naturales, el control de calidad y la transferencia de tecnología, así como en aumentar la productividad para que puedan alcanzar una mayor rentabilidad y competitividad.

17. La estrategia de reducción de la pobreza del Ministerio de Agricultura presta particular atención a las regiones peruanas de la Selva y la Sierra. Ese plan tiene los siguientes objetivos principales: a) ampliar el acceso a los recursos hídricos y mejorar su aprovechamiento; b) mejorar el acceso a los mercados locales y externos; c) potenciar la investigación agrícola, y d) promover el desarrollo rural. La inclusión del desarrollo rural como prioridad representa un cambio sustancial en los enfoques tradicionales aplicados por el Ministerio de Agricultura. Para alcanzar los objetivos estratégicos, los programas y proyectos de desarrollo rural se están fusionando en un programa de desarrollo productivo agrario rural denominado AgroRural, cuya misión es “promover y gestionar modelos exitosos de desarrollo rural que faciliten la articulación de las inversiones público-privadas y contribuyan a la inclusión de las familias rurales”. Los objetivos estratégicos de AgroRural son los siguientes: a) promover la articulación de los programas y proyectos para hacer más eficiente la intervención del Estado en las zonas rurales; b) fortalecer el marco institucional para la gestión público-privada del desarrollo rural a nivel nacional, regional y local; c) fomentar la gestión de los conocimientos para poner de relieve las experiencias exitosas en la esfera del desarrollo rural, y d) promover la inversión en el sector rural movilizand recursos mediante asociaciones público-privadas. AgroRural comprende los dos proyectos financiados por el FIDA⁵; el Proyecto de Desarrollo de la Sierra, financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y los programas del Ministerio de Agricultura, es decir, PROABONOS (Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas), PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos) y PROSAAMER (Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
18. La PCM constituye una importante institución dedicada a la reducción de la pobreza, que coordina y supervisa las políticas y programas multisectoriales y ayuda a alinear las prioridades de las distintas dependencias de las administraciones nacional y locales y de otras entidades en la consecución de las metas nacionales. La PCM es la entidad clave encargada de armonizar y definir la prioridad estratégica de los programas y políticas gubernamentales. Además, el programa gubernamental Sierra Exportadora, que es una entidad pública descentralizada, se ha colocado bajo la responsabilidad de la PCM. La importancia de la función de coordinación y supervisión de la PCM se tuvo presente en el diseño del Proyecto de Desarrollo de la Sierra, y se está creando una unidad de desarrollo de la Sierra dentro de la PCM. Está previsto que dicha unidad funcione como una unidad multisectorial para el desarrollo rural en la región de la Sierra que secundará las iniciativas del Gobierno nacional encaminadas a armonizar toda la cartera de actividades y proyectos relacionados con el desarrollo rural en la región, financiados nacional e internacionalmente.
19. Otro importante aliado en la puesta en práctica del COSOP basado en los resultados es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que tiene a su cargo dos grandes programas: el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).
20. A partir de la administración del Presidente Toledo, en 2001, el Perú ha puesto en marcha un intenso proceso de descentralización y ha asignado nuevos recursos financieros y responsabilidades para la promoción del desarrollo rural a las administraciones “subnacionales”, como las administraciones regionales y las

⁵ El Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur y el Proyecto de Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural en la Sierra Norte (SIERRA NORTE).

municipalidades locales elegidas democráticamente. Algunas de las atribuciones de las administraciones regionales son los servicios sociales, las infraestructuras, el fomento de la inversión pública y privada, y la creación de empleo. Para alcanzar sus objetivos, las administraciones locales y regionales engloban en sus estructuras organizativas nuevas esferas dedicadas al desarrollo económico y social, las infraestructuras y el manejo medioambiental y de los recursos naturales. Estas administraciones subnacionales se han hecho cargo de las responsabilidades que anteriormente estaban asignadas a los ministerios del gobierno central, como el Ministerio de Agricultura. La ley sobre la administración municipal asigna a las administraciones locales la responsabilidad de promover el desarrollo local y territorial y algunas actividades encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria y la planificación. En algunos casos, las administraciones locales y regionales reciben cuantiosos recursos mediante transferencias de fondos procedentes de los derechos de la industria extractiva, sobre todo en el sector de la minería. Tanto las administraciones regionales como locales serán asociados esenciales en la puesta en práctica del COSOP basado en los resultados.

Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

21. En los últimos años se han consolidado la coordinación interinstitucional y las actividades, proyectos y políticas intersectoriales destinados a reducir la pobreza. Bajo el Gobierno anterior (2001–2006), se adoptaron varias normas importantes destinadas a orientar la lucha contra la pobreza, como las siguientes: a) una estrategia para superar la pobreza y crear oportunidades económicas para la población pobre (2003); b) una estrategia nacional de seguridad alimentaria (2004); c) una estrategia nacional de desarrollo rural (2004), y d) las políticas públicas adoptadas al amparo del Acuerdo Nacional (2003). Todos estos planteamientos estratégicos asignaban la responsabilidad de la ejecución a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), un órgano multisectorial de la PCM.
22. Bajo el Gobierno actual (2006–2011) y en el marco de la reforma del Estado, se han racionalizado varios programas y proyectos de lucha contra la pobreza, poniendo el acento en el Ministerio de Agricultura y en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Se ha reforzado el papel de la CIAS como entidad de coordinación, y esa comisión ha desarrollado la estrategia “Crecer Productivo” en un intento por coordinar las medidas estatales en torno a tres pilares principales: el pilar 1 abarca los programas de lucha contra el hambre y se centra en reducir la malnutrición crónica entre los niños menores de tres años; el pilar 2 gira en torno al desarrollo de oportunidades económicas para los más pobres, y el pilar 3 tiene por objeto establecer y fortalecer la red de seguridad social.
23. El eje de la estrategia “Crecer Productivo” es el programa de transferencia condicionada de efectivo conocido como “Juntos”, que centra su actividad en los distritos más pobres y en virtud del cual se concede un pago mensual de unos USD 30 por familia durante cuatro años. A mediados de 2008 los beneficiarios de Juntos ya ascendían a más de 400 000 personas en más de 600 distritos, en su mayoría rurales. Otras intervenciones destacadas son un plan integral de seguro de salud y programas de bienestar social organizados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el más importante de los cuales es el PRONAA.

Armonización y alineación

24. Aunque el proceso de armonización de las iniciativas de desarrollo rural y la búsqueda de un modelo de desarrollo territorial siguen su curso, la creación de AgroRural y la adopción de la estrategia “Crecer Productivo” en 2008 supusieron avances considerables. Los proyectos financiados por el FIDA ahora se hallan “bajo un mismo techo” y se están armonizando con el Proyecto de Desarrollo de la Sierra del BIRF, que se basa en la experiencia adquirida en el marco del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), financiado por el FIDA. La creación de la unidad de desarrollo de la Sierra en el seno de la PCM, según lo programado, debería contribuir a la puesta en práctica de un conjunto de iniciativas armonizadas para

fomentar el desarrollo rural en la región de la Sierra. Está previsto que dicha unidad se encargue de: i) elaborar una estrategia general de desarrollo para las zonas rurales de la Sierra y coordinar eficazmente todas las inversiones y los programas financiados por el Gobierno nacional y los donantes internacionales, y ii) incrementar las inversiones realizadas por las administraciones locales y regionales y hacer que el desarrollo rural en la Sierra tenga para esas entidades una prioridad mayor. Las autoridades gubernamentales han decidido considerar al FIDA como fuente de conocimientos sobre el desarrollo rural en la Sierra y asignar recursos financieros considerables a la aplicación de un programa integral en esa región, con lo que se garantizarán la armonización y la alineación de las prioridades y enfoques.

III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país

A. Resultados, impacto y desempeño anteriores

25. Desde 1980 el FIDA ha concedido siete préstamos al Perú, por un total de DEG 79,6 millones. En la actualidad hay una intervención en curso —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 se ha aprobado un préstamo para la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural en la Sierra Norte (SIERRA NORTE), aunque todavía no es efectivo.
26. El programa del FIDA ha sido ampliamente evaluado⁶ por el Gobierno, el FIDA mismo y examinadores externos. Se ha analizado la experiencia general en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural, y el Ministerio de Agricultura ha divulgado las enseñanzas útiles, destacando las contribuciones del FIDA⁷. La evaluación externa independiente (EEI) del FIDA llegó a la conclusión de que el programa en el Perú era riquísimo e innovador y estaba dotado de un sólido enfoque basado en la demanda que permitía a los grupos-objetivo tomar sus propias decisiones, con el resultado de que una cantidad sorprendentemente grande de recursos familiares se invertía en las actividades respaldadas por el proyecto. Entre los logros alcanzados en el marco del programa en el país se destacaron los siguientes: a) un aumento de los niveles de seguridad alimentaria directamente atribuible a los proyectos, y b) una mejora espectacular de la autoestima de los beneficiarios. Las comunidades y grupos estuvieron en condiciones de administrar sus propias actividades y planificar otras nuevas, y de pedir al Gobierno y a los organismos oficiales que protegieran y potenciaran sus propios intereses. Los resultados de los proyectos se consideraron muy satisfactorios, al contar con el apoyo de un GPP enérgico y residente en el país, del personal de los proyectos y de un grupo estable de consultores y asociados en los ministerios y centros de investigación en ciencias sociales del Perú.
27. Los resultados positivos que el FIDA ha alcanzado en el Perú se deben a los siguientes factores: a) un firme empeño en favor del empoderamiento, reflejado en la transferencia de la mayor parte de los recursos de los proyectos a las cuentas bancarias de los beneficiarios; b) la ampliación del acceso a los servicios, mercados y ferias, y c) el valorar todos los activos de la población pobre: los activos materiales (como los recursos de tierras y agua); los sociales (las asociaciones comunitarias, las microempresas y las instituciones) y los culturales (los idiomas, las tradiciones y la autoestima). Se emplearon procedimientos democráticos de adopción de decisiones, como los comités locales de asignación de recursos (CLAR), el empleo de

⁶ Evaluaciones finales del Proyecto de Crédito para Pequeños Agricultores de la Sierra (1988), el Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra Alta de Cusco y Arequipa (1995) y el proyecto de Fortalecimiento de Servicios de Extensión y Capacitación (2002), y revisiones a mitad de período del proyecto MARENASS (2002) y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (mayo de 2007). Además, el Perú ha sido objeto de una evaluación temática de las experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en el país y de un análisis pormenorizado del programa en el país realizado en el marco de la EEI del FIDA.

⁷ Ministerio de Agricultura (2006): "Experiencias Exitosas de Programas y Proyectos de Desarrollo Rural en el Perú".

contratos jurídicamente vinculantes, los concursos autogestionados para mejorar y manejar los recursos naturales y cuentas de ahorro subvencionadas para mujeres campesinas.

28. Los últimos tres proyectos del FIDA en la Sierra Sur ofrecen los indicadores siguientes: mejoras en 60 000 hogares, 50 000 tarjetas de identidad emitidas, 25 000 pólizas de seguro de vida expedidas, 12 000 hectáreas de tierra dedicadas a actividades agrícolas, USD 3 millones depositados por mujeres campesinas en cuentas de ahorro, 7 000 especialistas locales que prestan sus servicios en el mercado de la asistencia técnica, 40 000 corrales y establos construidos, 10 000 mujeres en puestos de responsabilidad y 20 comunidades campesinas que ofrecen alojamiento a turistas en sus hogares (30 000 noches en 2007).
29. Los resultados alcanzados por el FIDA han beneficiado a más de 200 000 familias pobres; sin embargo, esa cifra constituye sólo una quinta parte de la población campesina de la Sierra peruana. El reto actual consiste en ampliar en mayor medida el alcance de las innovaciones y los buenos resultados, y encontrar modalidades más eficientes y convenientes en lugar de añadir nuevos proyectos aislados.

B. Enseñanzas extraídas

30. Para que la ejecución tuviera éxito ha sido preciso modificar constantemente el diseño original, dar muestras de flexibilidad reorientar las actividades de los proyectos y, ante todo, determinar el nivel exacto que debían tener los incentivos para que dieran lugar a cambios evitando al mismo tiempo el acaparamiento de los beneficios por parte de las élites. A lo largo de los años se han cometido algunos errores importantes en el diseño de los que se han extraído enseñanzas, como los siguientes: a) haber construido emisoras de radio comunitarias en terrenos públicos, por lo que hubo que transferirlas al Estado en lugar de a las comunidades beneficiarias; b) haber contratado a ONG para difundir material impreso y audiovisual sobre tecnologías que se consultó muy poco; c) haber olvidado que los beneficiarios no son reconocidos como ciudadanos si carecen de documentos de identidad apropiados y que sus empresas no tienen reconocimiento jurídico si no están registradas; d) haber descuidado la mejora de los hogares en el contexto de los concursos *Pachamama Raymi*⁸ (un sistema concebido para gestionar e intercambiar conocimientos locales), a pesar de que los hogares de los beneficiarios son su activo más importante, y e) haber apoyado iniciativas en el medio rural y urbano únicamente en lo que a las medianas empresas se refiere, las cuales sacaron partido de insumos campesinos menos costosos en lugar de contribuir a reducir la pobreza rural.
31. Las evaluaciones y los estudios especiales que se han llevado a cabo han puesto de manifiesto la importancia de:
 - i) *Empoderar a las organizaciones de base.* Las organizaciones locales son esenciales para garantizar el éxito de un programa.
 - ii) *Fortalecer el desarrollo de los mercados de servicios locales.* Introduciendo mecanismos de mercado en la prestación de asistencia técnica se fomenta la innovación, por ejemplo, mediante el empleo de metodologías de agricultor a agricultor en los servicios de extensión.
 - iii) *Transferir los recursos financieros directamente a las organizaciones de beneficiarios,* garantizando una asignación más satisfactoria de los recursos de los proyectos mediante procedimientos transparentes.

⁸ La metodología *Pachamama Raymi* (una tradición cultural andina que rinde homenaje a la Madre Tierra) se está reproduciendo en el Estado Plurinacional de Bolivia y, parcialmente, en el Ecuador y otros países. En varios países de la región se está utilizando la transferencia directa de fondos a las organizaciones de campesinos para que contraten asistencia técnica. Estos ejemplos de ampliación de la escala se promovieron, en parte, empleando una donación a nivel regional destinada a organizar "rutas de aprendizaje".

- iv) *Asignar recursos con arreglo a criterios competitivos.* Promover el intercambio de conocimientos entre homólogos, en particular, conocimientos que induzcan a las comunidades a realizar inversiones tras el cierre de los proyectos.
 - v) *Fomentar la movilización del ahorro.* Tratar de incluir a amplios segmentos de la población en los sistemas bancarios oficiales.
 - vi) *Fortalecer los vínculos entre las zonas rurales y urbanas.* Apoyar a los pequeños agricultores y microempresarios en la diversificación de sus ingresos.
32. En las operaciones futuras es preciso ampliar la escala de los mecanismos de innovación y establecer un plazo más breve para su divulgación y adopción. Además hay que prestar atención a los siguientes aspectos: i) el aprendizaje *in situ* mediante rutas de aprendizaje debe mejorarse de modo que los beneficiarios y las autoridades locales aprendan en condiciones óptimas (compartiendo los costos) y durante el tiempo necesario para incorporar lo aprendido en sus propias prácticas; ii) el diseño debería ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las experiencias en curso y las nuevas circunstancias, y atender a las necesidades locales al tiempo que se promueven enfoques territoriales y se mejoran las vinculaciones físicas entre los productores y los mercados, y iii) los programas deberían estar abiertos a una amplia gama de ideas en forma de subproyectos, evitando confeccionar una lista predefinida de actividades admisibles, y se debería lograr la participación de la población rural y los beneficiarios de los proyectos en las decisiones importantes relativas al diseño y la ejecución. De ese modo será más fácil dar legitimidad a las opiniones de la población rural, crear expectativas realistas y evitar las controversias.

IV. Marco estratégico del FIDA en el país

A. Ventaja comparativa del FIDA en el país

33. El Gobierno del Perú considera que el FIDA es la institución financiera internacional con el mayor grado de experiencia, permanencia e impacto en la Sierra peruana. Ello se debe a la decisión del FIDA de: i) concentrar las actividades en un territorio concreto (la Sierra Sur) y trabajar de manera sistemática y con continuidad, transfiriendo la experiencia adquirida de un proyecto al siguiente; ii) utilizar unidades independientes de ejecución de los proyectos dirigidas enteramente por personal local y expertos en los idiomas y la cultura de los campesinos, y ubicadas en localidades de tamaño mediano, y iii) asignar y transferir recursos sin grandes interferencias por parte de las dependencias del gobierno central. En lo esencial, estos proyectos han funcionado como una empresa a corto plazo que trabaja en un territorio determinado y moviliza a todas las partes interesadas, en particular a las comunidades campesinas y a las empresas y administraciones locales. Con los últimos tres proyectos del FIDA en la Sierra Sur se movilizaron más de USD 30 millones en contribuciones privadas en efectivo provenientes de las familias campesinas, unos USD 8 millones de empresas privadas y más de USD 20 millones de las municipalidades y las administraciones regionales.
34. Probablemente la ventaja comparativa más importante del FIDA en el Perú haya sido su buena disposición a poner a prueba una serie de innovaciones que posteriormente fueron adoptadas con éxito por otros agentes y en la actualidad gozan de amplia aceptación. Gracias al enfoque basado en la demanda que el FIDA utiliza para contratar los servicios de asistencia técnica se provee directamente a los grupos beneficiarios de los recursos financieros que necesitan para contratar servicios en el mercado libre y se les asigna además la responsabilidad de supervisarlos. Otra innovación ha consistido en adoptar métodos tradicionales para mejorar los recursos materiales y naturales, concediendo fondos a través de concursos inspirados en el concepto de *Pachamama Raymi*. Este sistema de asignación de recursos financieros

en forma de pequeñas sumas ha sustituido la práctica, que llevaba largo tiempo utilizándose, de proporcionar recursos conforme a análisis y planes discutibles elaborados por terceros. Las comunidades rurales pobres han extendido el uso de esa metodología basada en la concesión de premios con criterios competitivos para abordar otras cuestiones que consideran importantes, como la realización de mejoras en sus hogares (en las viviendas y los establos). Otras importantes innovaciones del FIDA fueron la adopción de un enfoque territorial y el reconocimiento de que los vínculos entre las áreas rurales y urbanas forman parte de un ciclo virtuoso. La combinación de enfoques basados en la demanda, la transferencia directa de recursos y la constatación de que la población rural pobre obtiene ingresos de fuentes distintas de las actividades puramente agrícolas han constituido pasos fundamentales para el desarrollo de las comunidades rurales. En intervenciones más recientes, los proyectos financiados por el FIDA se han ocupado de aspectos que antes se pasaban por alto, como el papel que juega la identidad cultural para garantizar el sentido de apropiación de las iniciativas y la necesidad de dar visibilidad a la población rural pobre ayudándola a promover sus derechos como ciudadanos, crear actividades comerciales y adquirir los títulos de propiedad de sus tierras. Dos intervenciones más recientes se han ocupado de servicios financieros desde una perspectiva innovadora, promoviendo el ahorro entre las mujeres del medio rural y prestando apoyo a planes de microseguros de vida con los que se garantiza que la población pobre no se vea despojada de sus escasos recursos cuando se enfrenta a catástrofes recurrentes. En los proyectos financiados por el FIDA también se ha reconocido que los gobiernos locales desempeñan una función crucial para orientar las inversiones locales realizadas por las comunidades y los grupos de migrantes que se han trasladado a ciudades más grandes y al extranjero y tienen la voluntad y la capacidad de contribuir al desarrollo de sus zonas de origen.

35. El éxito de estas innovaciones se ve confirmado por el hecho de haber sido adoptadas por donantes como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) mediante su enfoque de corredor económico; el Grupo Bancario de la Institución de Crédito para la Reconstrucción (KfW) en sus intervenciones en el norte del Perú; y el BIRF en su Proyecto de Desarrollo de la Sierra, que no sólo se ha inspirado en estos enfoques metodológicos, sino que depende de la experiencia adquirida por el personal del proyecto que había participado en operaciones anteriores financiadas por el FIDA en el Perú.

B. Objetivos estratégicos

36. Este COSOP basado en los resultados, concordado con el Gobierno del Perú, tiene por objeto: i) hallar formas eficaces de ampliar la escala de una serie de innovaciones en todas las tierras altas; ii) poner en práctica un nuevo sistema institucional público para reducir notablemente el número de instituciones y programas de desarrollo, concentrando los esfuerzos en una política única y en unos pocos mecanismos, y iii) cofinanciar actividades con las administraciones territoriales. La estrategia propuesta debería verse como una respuesta a las necesidades de los clientes, en particular las administraciones locales y las organizaciones campesinas, al tiempo que como una forma de agregar valor a las políticas e inversiones nacionales. La estrategia se pondrá en práctica por conducto del programa AgroRural, establecido dentro del Ministerio de Agricultura, y bajo la orientación normativa de la Estrategia Crecer Productivo, en el marco de la CIAS de la PCM. El auténtico compromiso con la estrategia y su enfoque programático se ve confirmado por la decisión de las autoridades de no formular proyectos aislados de manera escasamente sistemática y llevar adelante, en cambio, un programa integral de desarrollo de la Sierra basado en las experiencias ensayadas y con buenos resultados que el FIDA ha financiado en el país. Ese programa cubriría el período abarcado por el presente COSOP basado en los resultados y se financiaría con cargo a la Octava Reposición de los Recursos del FIDA.

37. **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.** Este objetivo se basa en el reconocimiento de que, en la extensa superficie ocupada por la Sierra del Perú, donde se concentra la pobreza, las malas condiciones de los recursos naturales y de los demás activos limitan la capacidad de las personas de obtener los productos que necesitan para sostener el bienestar de sus hogares. La finalidad es crear riqueza sostenible mediante la rehabilitación o mejora de los activos naturales que poseen los miembros de las comunidades o a los que tienen acceso, poniéndolos en condiciones de gestionar los activos por sí mismos y crear capital social para llevar a cabo iniciativas colectivas. Este objetivo puede lograrse mediante: i) la ampliación del enfoque, ya ensayado, basado en premios competitivos con el fin de mejorar el manejo de los suelos y el agua, la recuperación de la cubierta forestal y las condiciones de vida mediante el uso en gran escala de la metodología *Pachamama Raymi*; ii) la prestación de apoyo a un mercado de talentos locales como mecanismo clave para la difusión de conocimientos, y iii) la asistencia en el fortalecimiento de las asociaciones con las administraciones locales y las empresas del sector privado.
38. **Objetivo estratégico 2. Ampliar el acceso a los servicios públicos y privados de calidad, financieros y de otro tipo, mejorar la competitividad y reforzar los vínculos con los mercados.** Mediante este objetivo se aborda la necesidad de mejorar los servicios públicos y privados, como los servicios financieros y no financieros, en las zonas rurales y los pequeños centros urbanos rurales, y para ello: i) se promoverá el acceso a los conocimientos sobre prácticas agrícolas, ganaderas y artesanas entre las microempresas existentes, y se facilitará el acceso a nuevos productos financieros, como los servicios de ahorro y microseguro; ii) se fomentarán y apoyarán alianzas productivas entre los agentes públicos y privados para el desarrollo de cadenas productivas competitivas, y iii) se ayudará a crear las condiciones propicias para mejorar el acceso a los mercados y los vínculos entre los pueblos y los centros urbanos. Para ello será preciso adoptar el enfoque de corredor económico ya experimentado con éxito en el Perú. Además, las comunidades recibirán apoyo para promover su identidad cultural a través de la creación de marcas de productos locales y actividades comunitarias tales como iniciativas de etnoturismo.
39. **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.** Con este objetivo se pretende garantizar que las comunidades locales se tomen en consideración y participen plenamente en los procesos pertinentes de adopción de decisiones y en el seguimiento de los programas y proyectos que les incumben. A nivel comunitario este objetivo refuerza consideraciones institucionales y normativas más amplias.
40. También forma parte de la estrategia propuesta un objetivo institucional y normativo consistente en el fortalecimiento de instituciones locales y regionales que faciliten el acceso a los activos y en la implantación de un método participativo de asignación de los recursos necesarios. Para lograr este objetivo, el FIDA y el Gobierno del Perú difundirán el empleo del enfoque de desarrollo territorial. Entre otras iniciativas, con el fin de abordar la prácticamente inexistente provisión de bienes públicos se recurrirá a los CLAR, que en el pasado han demostrado dar buenos resultados. Este objetivo puede lograrse con la adopción de las medidas siguientes: i) la vinculación de los programas y proyectos de desarrollo rural a la administración local; ii) la provisión de metodologías e instrumentos ya experimentados a los municipios, como el acceso a comunicaciones modernas; iii) el fortalecimiento de las estructuras organizativas de las administraciones locales y regionales de desarrollo económico, y iv) la determinación de mecanismos para asignar y transferir los recursos públicos puestos a disposición mediante el enfoque

de CLAR⁹ promovido por el FIDA. En el marco de esta dimensión estratégica, el programa integral que se propone contribuirá asimismo a lo siguiente: i) fortalecer la capacidad de los beneficiarios para formular y gestionar inversiones público-privadas y efectuar el seguimiento correspondiente; ii) ayudar a las comunidades a promover su propio desarrollo en colaboración con las asociaciones de migrantes, y iii) desarrollar, en relación también con el objetivo estratégico 1, un sistema de pago por servicios ambientales.

C. Oportunidades de innovación

41. Con la estrategia propuesta se refuerzan las innovaciones ya introducidas en el Perú, especialmente el enfoque basado en la demanda y las transferencias de fondos con arreglo a criterios competitivos, al tiempo que se promueve el desarrollo orientado al mercado y las vinculaciones entre las zonas rurales y urbanas. En el marco del objetivo estratégico 1, se prestará apoyo para realizar mejoras en los hogares (en respuesta a las peticiones formuladas por las comunidades que participaron en el proyecto MARENASS), quienes se encargarán de la ejecución. La expansión de las actividades mineras en las tierras altas depara la oportunidad de innovar mediante el desarrollo de las asociaciones¹⁰. En el contexto del objetivo estratégico 2, hay posibilidades de consolidar las innovaciones introducidas en los servicios financieros ampliando la escala del enfoque de movilización del ahorro, especialmente por lo que se refiere a las mujeres del medio rural, así como en la provisión de microseguros por medio de la participación de empresas privadas (bancos y compañías de seguros) y el uso de los bancos en el contexto de los programas de transferencia condicionada de efectivo existentes¹¹. Otras innovaciones son la potenciación de la identidad cultural y el patrimonio local, la creación de marcas con productos locales y la asignación de denominaciones de origen. En el marco del objetivo institucional y normativo de la estrategia, existen oportunidades para consolidar la forma en que los recursos financieros se ponen a disposición a nivel local difundiendo el uso de los CLAR con el fin de que participen en ellos las administraciones municipales. Se podría estudiar la utilización del pago por servicios ambientales, ya que es posible introducir innovaciones en la forma en que los municipios costeros dependen de la salvaguardia y la mejora de los recursos naturales, especialmente el agua, en las tierras altas¹². En el sector campesino el primer paso hacia la innovación consiste en que los grupos participantes encuentren nuevas ideas para mejorar los medios de vida asignando los recursos externos y de grupo que acto seguido se pongan en práctica con la participación de la comunidad. Posteriormente, la ejecución se autoevalúa y las enseñanzas se dan a conocer a terceros utilizando el método de las rutas de aprendizaje.

D. Estrategia de focalización

42. Tal como se acordó con las autoridades gubernamentales, la asistencia del FIDA se orienta hacia la región geográfica peruana de la Sierra. La estrategia propuesta es coherente con la política de focalización del FIDA e incluye el uso de los tres enfoques descritos en la misma: a) la focalización geográfica; b) la autofocalización, y c) la focalización directa.

⁹ Los CLAR están compuestos por miembros eminentes de la comunidad que conocen las cuestiones relativas al desarrollo, como pequeños empresarios, profesionales locales y maestros, o por personas que han demostrado su compromiso con el tema del desarrollo, como alcaldes y dirigentes locales. Esos comités: i) hacen posible la asignación de recursos a nivel local con criterios competitivos, mediante un proceso de selección en el que participan los interesados; ii) instituyen un proceso transparente que se traduce en responsabilización social, y iii) contribuyen a establecer vínculos entre las comunidades por conducto de las autoridades locales y las iniciativas privadas.

¹⁰ En agosto de 2008, la empresa minera Xstrata, con el apoyo del proyecto MARENASS, cofinanció un concurso para mejorar 1 600 hogares campesinos con una contribución financiera de más de USD 300 000.

¹¹ De estos programas se benefician más de 400 000 familias en el Perú.

¹² Una manera importante de vincular a las familias urbanas con las que residen en las zonas rurales consiste en incluir en los recibos del agua y la luz una pequeña contribución para el manejo de las cuencas hidrográficas y fluviales. En el Perú ese aporte podría ser de 1 nuevo sol (USD 0,30) al mes.

- **Focalización geográfica.** El uso de la focalización geográfica se adecúa perfectamente a la finalidad y los objetivos prioritarios de la estrategia en el país. Con la focalización geográfica será posible ofrecer un marco para la asignación de recursos en el contexto de un programa general de desarrollo destinado al alivio de la pobreza en la región de la Sierra, donde se concentra la pobreza rural. La selección de la Sierra como zona de intervención se basa en los conocimientos adquiridos por el FIDA, los asociados y los organismos gubernamentales acerca de las oportunidades y limitaciones que presenta el desarrollo en esa región. Gracias a la decisión de ejecutar un programa en lugar de proyectos independientes, el FIDA y el Gobierno podrán institucionalizar los enfoques de desarrollo que han tenido éxito en emplazamientos parecidos de la Sierra Sur y la Sierra Norte y ampliar la cobertura a los distritos de la Sierra en los que aún no se han ejecutado proyectos financiados por el FIDA. Con arreglo a la estrategia propuesta, dentro de esa zona geográfica general se dará la preferencia a intervenciones que ayuden a conectar las zonas escasamente vinculadas con los mercados de las ciudades de la región.
- **Autofocalización.** Dentro del entorno geográfico seleccionado, la estrategia propuesta se basa en la experiencia adquirida en el Perú con el uso de mecanismos de autofocalización que garantizan que sean los propios beneficiarios quienes determinen y ejecuten las actividades de desarrollo, y realicen el seguimiento; que esas actividades giren en torno a sus necesidades y a las limitaciones que presentan sus medios de vida, y que ellos las consideren pertinentes y asequibles. Este método de autofocalización se basa en la participación de las organizaciones sociales democráticas de campesinos existentes. La autofocalización se consigue mediante la prestación de servicios que respondan específicamente a las prioridades, activos y capacidad de trabajo de los grupos-objetivo identificados, mientras que para los más acomodados resultan de menor interés. La estrategia propuesta aborda las necesidades y demandas de los habitantes de los distritos clasificados en los tres quintiles de pobreza y de un corredor económico o una cuenca hidrográfica que se seleccionarán a tal fin.
- **Focalización directa.** Basándose en la experiencia, se dará prioridad a las iniciativas destinadas a las mujeres y jóvenes campesinos, que se respaldarán en todos los ámbitos. Se prestará apoyo en especial los concursos destinados a garantizar la participación de la mujer en todas las iniciativas estratégicas, en particular en lo relativo al desarrollo de la capacidad de organización, y los mecanismos para acceder a los servicios financieros, como las cuentas de ahorro subvencionadas, se destinarán exclusivamente a las mujeres.

E. Vinculaciones con las políticas

43. En el COSOP anterior se examinaron cuestiones tales como la participación de las autoridades gubernamentales en un diálogo encaminado a fomentar la integración de los pequeños agricultores y empresarios rurales en el mercado; el reforzamiento de la asistencia financiera y técnica existente y de los mercados de tierras y de mano de obra, y el fomento de las vinculaciones entre las zonas rurales y urbanas a lo largo de corredores económicos para generar empleo en las pequeñas y medianas ciudades de las zonas rurales. Estas cuestiones no han perdido su validez y en la mayoría de ellas se ha conseguido avanzar.
44. Durante el período abarcado por el presente COSOP basado en los resultados, el FIDA ayudará a las autoridades gubernamentales en la formulación de políticas favorables a la población pobre en el contexto de los objetivos estratégicos, en particular en lo relativo al objetivo institucional y normativo que se financiará con

una donación por países. Este objetivo contribuirá a respaldar la elaboración de políticas, la gestión de los conocimientos y la ampliación de la escala de las mejores prácticas del FIDA a través de mecanismos tales como las rutas de aprendizaje organizadas y cofinanciadas junto con las autoridades locales de la región de la Sierra.

45. Se abordarán las siguientes dimensiones normativas en el marco de cada objetivo estratégico: i) **objetivo estratégico 1:** acceso a los recursos naturales (tierra, agua y bosques), explotación de los mismos y regímenes de propiedad común; ii) **objetivo estratégico 2:** prestación de servicios financieros, en particular el crédito, el ahorro y los microseguros, sobre todo para las mujeres y los jóvenes campesinos, y iii) **objetivo estratégico 3:** descentralización y mecanismos de asignación de recursos. En el marco del objetivo institucional y normativo se prestará apoyo para promover: i) la eficacia y transparencia de la transferencia directa de fondos públicos en beneficio de las familias pobres del medio rural; ii) el uso de las remesas por parte de las asociaciones de migrantes para la provisión de bienes públicos, y iii) el pago por servicios ambientales.

V. Gestión del programa

A. Gestión del COSOP basado en los resultados

46. A raíz de las conversaciones mantenidas con las autoridades gubernamentales, las operaciones que se ejecuten durante el período de ejecución del presente COSOP basado en los resultados no se considerarán como proyectos autónomos, sino que se diseñarán en el contexto de un programa convenido denominado "Consolidación de las innovaciones de desarrollo rural en la región de la Sierra" (que se describe en el apéndice V). La justificación de este enfoque se basa en los méritos inherentes de un programa integral en el marco del cual: i) se proporcionen recursos al prestatario, permitiendo que los programas de inversión tengan continuidad; ii) se facilite un medio para prestar un apoyo eficiente a las inversiones anteriores que hayan alcanzado los objetivos de desarrollo fijados; iii) se fomente la continuidad del personal de los organismos de ejecución, y iv) se haga hincapié en el análisis institucional constante. La puesta en práctica de este enfoque se basa en el desempeño satisfactorio de las unidades de ejecución de los proyectos durante las operaciones anteriores y en curso. Para la elaboración del programa propuesto se mantendrán negociaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas y se seguirán las directrices del Sistema Nacional de Inversión Pública y su ejecución correrá a cargo de AgroRural (que depende del Ministerio de Agricultura).

B. Gestión del programa en el país

47. La gestión del programa del FIDA en el Perú recaerá en el GPP residente en Bogotá (Colombia) y contará con el respaldo de una oficina de enlace sobre el terreno ubicada en las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Lima (Perú). En apoyo de la ejecución del proyecto se preparará y adoptará una matriz de responsabilidades que abarque la Sede, el GPP, la oficina de Lima y las instituciones nacionales. Se institucionalizará un equipo de gestión del programa en el país que incluirá a los directores de los proyectos en curso y a funcionarios de AgroRural, la PCM y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Los progresos en la aplicación del COSOP basado en los resultados se evaluarán todos los años en el marco de un taller en el que se analizará el impacto de los proyectos y programas en las zonas rurales de la Sierra en colaboración con la unidad de desarrollo de la Sierra de la PCM. En respuesta a una sugerencia de la dirección del FIDA se estudiará la posibilidad de realizar encuestas entre los clientes (para medir el impacto de los objetivos estratégicos) mediante llamadas telefónicas a los beneficiarios.

48. **Supervisión.** El programa general estará supervisado directamente por el FIDA a través de la oficina de enlace sobre el terreno en Lima (Perú), y conforme a las directrices del FIDA en materia de supervisión directa aprobadas en 2008.
49. **Seguimiento y evaluación.** La ejecución del programa requerirá prestar más atención al seguimiento. La capacidad institucional del organismo de ejecución será objeto de seguimiento permanente para garantizar un buen desempeño. Los indicadores del impacto del programa se determinarán analizando las variaciones en los bienes tangibles e intangibles de la población pobre. El FIDA contribuirá a fortalecer la capacidad de evaluación del organismo de ejecución y la unidad de desarrollo de la Sierra. Se procurará obtener la colaboración del Instituto Nacional de Estadística e Informática, que se encarga de hacer un seguimiento de los progresos en la reducción de la pobreza y con el que se colaboró en anteriores proyectos financiados por el FIDA para establecer las bases de referencia respecto de grandes segmentos de la región de la Sierra. La base de referencia relativa a los objetivos del COSOP basado en los resultados se establecerá durante la formulación del Programa de consolidación de las innovaciones de desarrollo rural en la región de la Sierra. Para ello se utilizarán los datos existentes de las bases de referencia preparadas para los proyectos financiados por el FIDA y el BIRF en las tierras altas.

C. Asociaciones

50. Durante la aplicación de este COSOP basado en los resultados, el FIDA seguirá reforzando su asociación con las autoridades del Gobierno central en el seno del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Agricultura, y fortaleciendo la colaboración con la PCM, en el marco del desarrollo de la Sierra y la consecución de los objetivos fijados en la Estrategia Crecer Productivo. Se desplegarán mayores esfuerzos de colaboración con los proyectos del BIRF y el BID; con la Unión Europea, en lo relativo a su programa de apoyo a los derechos de los ciudadanos mediante la expedición de tarjetas de identidad y otros documentos, y con el organismo bilateral del Gobierno de España en su programa sobre patrimonio cultural. La estrategia propuesta prevé intensificar la colaboración con las administraciones locales y regionales, que se convertirán en asociadas esenciales en las tierras altas. De modo análogo, el FIDA seguirá desarrollando una estrecha colaboración con la comunidad académica y de investigación en los planos nacional, regional e internacional.

D. Gestión de conocimientos y comunicación

51. Durante la ejecución del anterior COSOP relativo al Perú (2002) se adquirió notable experiencia en la esfera de la gestión de los conocimientos y la comunicación. El amplio estudio de la Oficina de Evaluación sobre las innovaciones en el Perú resultó útil para sistematizar los conocimientos sobre innovación en el país, una de las características distintivas del programa en el Perú. A través de varias publicaciones se facilitó el acceso a las conclusiones relacionadas con las innovaciones, como por ejemplo, el estudio sobre la valoración de activos en el contexto del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, que tuvo amplia difusión. El programa de rutas de aprendizaje ha sido una herramienta clave para el intercambio de conocimientos entre los profesionales del desarrollo en América Latina y en el extranjero. Durante el período abarcado por este COSOP basado en los resultados se ampliará la labor de investigación y de recolección y difusión de información mediante la ejecución del Programa regional de investigación y difusión de innovaciones campesinas: una iniciativa conjunta del FIDA y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) que tiene por objeto determinar y comprender las innovaciones rurales exitosas —y ampliar su uso— en las que se concede importancia a las estrategias y los activos de la población rural pobre y se fomentan políticas e inversiones públicas que facilitan una ampliación de la escala de esas innovaciones de forma sostenida y descentralizada. Se reforzará la colaboración con los centros locales de investigación en la sistematización de los conocimientos de evaluación, y se estrecharán las relaciones establecidas con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y el CIID en el contexto de las iniciativas de intercambio de

conocimientos del Grupo Chorlaví. El FIDA seguirá colaborando con la comunidad dedicada a la investigación en la prestación de apoyo al Seminario Permanente sobre Cuestiones Agrarias y contribuyendo activamente a sus reuniones, que se celebran cada dos años.

E. Marco de financiación con arreglo al PBAS

52. La financiación del FIDA disponible para el período de aplicación de este COSOP basado en los resultados es compatible con la asignación anual establecida con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). Aunque aún se está fijando la asignación correspondiente al Perú para el ciclo trienal 2010-2012 del PBAS, cuando menos será igual al monto del ciclo trienal anterior, es decir, USD 25,3 millones.

Cuadro 2
Cálculo para el primer año del COSOP con arreglo al PBAS

	<i>Indicador</i>	<i>Primer año del COSOP</i>
Puntuaciones del sector rural		
A. i)	Marco de políticas y jurídico de las organizaciones rurales	5,16
A. ii)	Diálogo entre el Gobierno y las organizaciones rurales	3,58
B. i)	Acceso a la tierra	4,16
B. ii)	Acceso al agua para uso agrícola	4,00
B. iii)	Acceso a los servicios de investigación y extensión agrícolas	3,88
C. i)	Condiciones propicias para el fomento de servicios financieros rurales	4,48
C. ii)	Clima favorable a la inversión para las empresas rurales	4,75
C. iii)	Acceso a los mercados de insumos y productos agrícolas	4,68
D. i)	Acceso a la enseñanza en las zonas rurales	4,33
D. ii)	Representación femenina	4,30
E. i)	Asignación y gestión de recursos públicos para el desarrollo rural	4,08
E. ii)	Responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales	4,11
	Suma de todas las puntuaciones	4,35
Promedio de todas las puntuaciones		
	Calificación de los proyectos en situación de riesgo	6,00
	Puntuación del país	4 435
	Asignación anual (USD)	8 654 979

F. Riesgos y gestión del riesgo

53. Pese a que la situación macroeconómica general en el Perú es positiva, el país todavía se enfrenta a una serie de riesgos que podrían influir en la puesta en práctica de la estrategia del FIDA. Entre los riesgos externos figuran los relacionados con el funcionamiento de la economía internacional, como el precio de los productos básicos, especialmente los minerales, que representan un porcentaje notable de los ingresos. Otro riesgo está relacionado con los trastornos climáticos provocados por el fenómeno de El Niño, que han afectado a buena parte de la costa peruana, y por el cambio climático, que repercute en las actividades agrícolas en las tierras altas. Este riesgo puede mitigarse vinculando el aprovechamiento del agua en las zonas de origen con la agricultura sostenible, la minería, la energía hidroeléctrica y el saneamiento en la Sierra y en las cuencas de la región de la Costa. Además existe un riesgo social que se deriva de grupos específicos, como los productores de cacao, y de las actividades de la industria extractiva. Algunos de los riesgos específicos de este COSOP basado en los resultados son los siguientes: a) las limitaciones

administrativas y burocráticas que pueden dificultar la aplicación del enfoque armonizado de desarrollo de la Sierra y los posibles conflictos entre los distintos organismos gubernamentales, y b) la escasa capacidad institucional en los planos local y regional, y los cambios en el enfoque general de descentralización y en la transferencia de recursos a las administraciones locales y regionales. El primer riesgo puede mitigarse colaborando con otros donantes, principalmente el BIRF y el BID, y ayudar a las autoridades gubernamentales en la elaboración y aplicación de las estrategias relativas a la Sierra en el contexto de la PCM, con miras a garantizar que todos los participantes compartan y apliquen un enfoque coherente. También ayudará a mitigar ese riesgo la prestación de ayuda al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Economía y Finanzas en la adopción de un enfoque basado en la demanda con el que las comunidades se identifiquen, así como a las administraciones locales y regionales en sus iniciativas de descentralización. El segundo riesgo se puede mitigar financiando, junto con otros donantes, actividades de creación de capacidad para las administraciones locales y regionales y colaborando con el Ministerio de Economía y Finanzas para impartir capacitación en materia de proyectos de inversión e implantar los mecanismos operativos del Sistema Nacional de Inversión Pública en la región.

COSOP consultation process

1. Background, objectives and methodology

Further to consultations with the Presidents of the Regional Governments of the departments of Lambayeque, Trujillo, Arequipa and Cusco held in September 2008 two workshops were organised with civil society organisations and technical staffs of the regional government of Lambayeque and Arequipa on 12 and 14 November 2008. The main objectives of the workshops were to review the economic and social analysis of the country's present situation, discuss main elements of the government's agricultural and rural sector policies and to present the draft conclusions of the RB-COSOP as concerted with central government authorities of the Ministry of Agriculture and the Office of the Prime Minister. The workshops were attended by officials of the regional governments, non governmental organisations and small-scale farmer organisations. A list of participants follows the summary of conclusions and recommendations presented herein.

The brief diagnosis of the economic, social and institutional development of the country emphasised the positive trends in poverty reduction as well as the possibility that these trends will continue despite the slowdown in the national and international economy. The analysis also noted that greater levels of urbanisation in the country is increasingly allowing for the generation of new sources of non-agricultural income, the absorption of the surplus non remunerated rural population, an increase of domestic and international remittances and, finally, concentration of land parcel ownership thus creating sustainable production units. The presentation of the draft document included information on ideas to: (a) designing a larger programme of intervention in the highlands rather than single projects; (b) building on the experience already gained in Peru by IFAD in the highlands; (c) placing the programme under the newly created Agro Rural set up of the Ministry of Agriculture, while linking activities to the *Creceer Productivo* strategy of the Interministerial Council for Social Affairs; and (d) involving local and regional governments in programme implementation.

2. Findings, conclusions and recommendations

At both meetings there was acceptance to the proposal to expand the scope of previous interventions IFAD in the highlands moving from a project scale operating in specific geographical setting of the highlands to a National Program covering the whole region where rural poverty is concentrated. It was also argued that moving from projects to programme using the empowerment model of IFAD's strategies and instruments would give rural families and their organisations a greater role with regard to access, via competitive awards to public investment in the hands of each regional government in the highlands region. Under the programmatic approach sub-national governments and the central state level could co-finance jointly with rural families and organised groups proposals identified in accordance with the socio-economic, cultural, environmental and spatial characteristics.

The need for developing integrated rural development processes and the way in which sub national governments can build them within the framework of a program for the region was raised. In this context it was emphasised that multi-sectoral co-ordination should not only take place in the central state level, but also at a decentralised level in order to empower sub-national governments and that regional agreements reached be respected by central government bodies.

In reference to the program, to be implemented by the Ministry of Agriculture through Agro Rural, participants stated that in its formulation a decentralised approach should be considered in the implementation of training and technical assistance tasks and these should include the sub national governments.

It was also proposed to maintain a high level of communication between the various sub-national governments in the Southern highlands with the aim of sharing good practices implemented by IFAD projects, carried out mostly in this Andean sub region, as they

have shown capacity to empower grassroots organisations, strengthen the links between rural and urban areas and develop local markets for financial services and non-financial services and allocating public resources through transparent contests. It was further pointed out that there is the need for organisations of producers to access these good practices through internships, learning routes and guided visits to ongoing projects.

Representatives of sub national governments expressed interest in particular regarding:

- Management of natural resources with specific reference to water harvesting.
- Development of local and regional markets and their relationship with the growth of urban-regional demands and the impact on the economies of rural families.
- Promotion of household savings taking into account the socio-economic impact that this has had in the Southern highlands among rural women and the role of public-private partnership which raises the importance of generalising that activity.
- Participation in a differentiated co financing mechanism program considering that there are sub-national governments in the region who do not have access to royalty payments and their budgets are meagre.
- Knowledge management as attaching value to local knowledge results in increased income that allows local populations to seize opportunities in activities such as tourism, cuisine, traditional innovative technology, business management.
- Monitoring and evaluation placing particular emphasis during implementation of the future programme in creating a learning network for officials of sub national governments.

Participants in both workshops concluded that it was necessary to:

- Implement a pilot scheme prior to the launching of the full fledged program to allow for replication and dissemination of tried IFAD strategies and methodologies.
- Build an active horizontal communications programme at the outset to allow for all projects of sub national governments to share the lessons learned, disseminating good practices and support each other in solving specific problems.
- Establish formal co-ordinating mechanisms between the projects of sub national governments that share contiguous geographic coverage as they are part of one watershed or basin or a single regional market, defined by the influence of a common intermediate city.
- The general orientation of regional projects should enable the projects from sub national governments and sectoral programs seek a space-oriented redefinition aimed at ensuring success of local/regional enterprises as well as allowing adjacent district municipalities to pool their efforts.

List of Participants

Arequipa

1. Berly Gonzáles. Gerente General del Gobierno Regional Arequipa
2. Gerente Planificación del Gobierno Regional Arequipa
3. Miguel Ocharán. Jefe de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial. de Gobierno Regional Arequipa
4. Eduardo Corrales. Jefe Oficina de Planificación de Gobierno Regional Arequipa
5. Salvador Navarro. Unidad de Planes y Programas de Gobierno Regional Arequipa
6. Fernando Cáceres. Unidad de Proyectos de Gobierno Regional Arequipa
7. José Cayo Choquevilca. Jefe de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Institucional
8. Antonio Mamani Harguire. Presidente Junta de Usuarios del Colca- Caylloma
9. Flavio Alarcón Gallegos. Presidente Junta de Usuarios de la Provincia de la Unión
10. Víctor Hilarión Montes Urday. Presidente Junta de Usuarios Chuquibamba Iray
11. Ramón Carlos Quintanilla. Presidente Junta de Usuarios de La Provincia de Castilla Alta

12. Percy del Carpio Lazo. Presidente Junta de Usuarios de la Zona No Regulada de Arequipa
13. Jorge Modesto Cueva Tejada. Alcalde Provincial de Caylloma.
14. Justo Pastor Totocayo Garate. Alcalde Provincial de la Unión
15. Miguel Ángel Manchego Llerena. Alcalde Provincial de Condesuyos
16. Edy Medina Collado. Alcalde Provincial de Castilla Alta
17. Jorge Sotelo Municipalidad Provincial de Arequipa
18. Francisco Dumler. MINAG – DM
19. Heinrich L. Stachelscheid. ONG CEDER
20. José Lombardi Indacochea. ONG TALLER
21. Alfredo Meza Obando. Mesa de concertación de lucha contra la pobreza de Arequipa

Chiclayo

1. Gustavo Vera. Director de Producción
2. Bernardino Lalopu. Pronamachs Incahuasi
3. Jorge Jimenez. Heifer, Perú
4. Percy Perez Saldaña. CC San Mateo
5. Luis Guzmán. DRA Lambayeque
6. Jorge Galo. PHOMG Agricultor de Ferrañafe
7. Florentino Lois Gómez Agencia Agraria Ferrañafe
8. Germán Torre. ONG Solidaridad
9. Carlos Arrascue. Director Regional Agricultura Lambayeque
10. Pastor Manayay. Agricultor de Pagay Puente
11. José Ordinola. INIA – EEA – Vista Florida
12. Cahuide Céspedes. Sociedad Civil de Ferrañafe
13. Violeta Paredes. Gobierno Regional de Lambayeque
14. Iris Cubas. Gobierno Regional de Lambayeque

Country economic background

COUNTRY DATA Peru

Land area (km2 thousand) 2006 1/	1 280	GNI per capita (USD) 2006 1/	2 980
Total population (million) 2006 1/	27.59	GDP per capita growth (annual %) 2006 1/	7
Population density (people per km2) 2006 1/	22	Inflation, consumer prices (annual %) 2006 1/	2
Local currency Nuevo Sol (PEN)		Exchange rate: USD 1 = PEN (Nov 08) 3.09	
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 2000-2006 1/	1.2	GDP (USD million) 2006 1/	92 416
Crude birth rate (per thousand people) 2006 1/	21	GDP growth (annual %) 1/ 2000	3.0
Crude death rate (per thousand people) 2006 1/	6	2006	7.7
Infant mortality rate (per thousand live births) 2006 1/	21	Sectoral distribution of GDP 2006 1/	
Life expectancy at birth (years) 2006 1/	71	% agriculture	7
Number of rural poor (million) (estimate) 1/	0	% industry	38
Poor as % of total rural population 1/	0	% manufacturing	17
Total labour force (million) 2006 1/	13.40	% services	55
Female labour force as % of total 2006 1/	42	Consumption 2006 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	10
School enrolment, primary (% gross) 2006 1/	n/a	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	61
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2006 1/	0	Gross domestic savings (as % of GDP)	29
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita	0	Merchandise exports 2006 1/	23 431
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2006 2/	25	Merchandise imports 2006 1/	15 327
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2006 2/	7	Balance of merchandise trade	8 104
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2006 1/	4.3	before official transfers 2006 1/	395
Physicians (per thousand people)	n/a	after official transfers 2006 1/	2 589
Population using improved water sources (%) 2004 2/	83	Foreign direct investment, net 2006 1/	3 467
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2004 2/	63	Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2006 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2006 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2006 1/	10	Total external debt (USD million) 2006 1/	28 174
Fertiliser consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2006 1/	817	Present value of debt (as % of GNI) 2006 1/	42
Food production index (1999-01=100) 2006 1/	126	Total debt service (% of GNI) 2006 1/	4
Cereal yield (kg per ha) 2006 1/	3 462	Lending interest rate (%) 2006 1/	24
Land Use		Deposit interest rate (%) 2006 1/	3
Arable land as % of land area 2006 1/	3 a/		
Forest area as % of total land area 2006 1/	54 a/		
Irrigated land as % of cropland 2006 1/	n/a		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2008
2/ UNDP, *Human Development Report*, 2007/2008

COSOP results management framework

Country Alignment	Key Results ¹			Institutional/Policy Objectives ²
	Strategic Objectives	Outcome Indicators	Milestone Indicators	
<p>Crecer Productivo Pillar II</p> <p>Strengthen labour, productive and entrepreneurial capacities of rural and marginal urban populations.</p> <p>Promote access by the population to quality services in order to become competitive entrepreneurs</p> <p>Promote public and private investment in economic and productive infrastructure to contribute to local sustainable economic development</p> <p>Strengthen citizenry and management capacities and those of sub national governments and other stakeholders for local development</p> <p>Agricultural Sector Strategic plan Rural Development Pillar I</p> <p>Promote sustainable management of natural resources</p> <p>Develop integrated management of economic and social activities with a territorial approach</p> <p>Promote equitable productive development, food security and market linkages in the highlands</p> <p>Contribute to improving management of rural development by regional and local governments</p>	<p>SO 1: Improved access by rural communities to management knowledge and technical capacities to further sustainable use and control of natural resources and physical assets</p>	<p># of community groups with continued concern for better management of natural resources</p> <p># of households with long-term tenure security of natural resources</p> <p># of hectares improved through soil and water conservation methods</p>	<p># of communities and families involved in natural resource's management contests</p> <p>Amount of resources (US \$) transferred by contests to beneficiary groups</p> <p># of housing improvements</p> <p># of hectares incorporated to agriculture</p> <p>Variation of rental land prices (US\$)</p>	<p>Support passage of relevant legislation and practices related to land, water and forestry resources of <i>campesinos</i> and rural poor families</p> <p>Expand public private partnerships that contribute towards expanded assets of the rural poor and access to services</p>
	<p>SO 2: Increased access to quality public and private financial and non financial services, improving competitiveness and furthering market linkages</p>	<p># number of jobs generated by small and medium enterprises</p> <p># of micro enterprises operating after three years</p> <p># of new profitable markets operating</p> <p># of profitable productive alliances operating</p> <p># of mobile telephones and communication outlets</p>	<p># of technical assistance service providers</p> <p># of private financial services providers</p> <p># of groups developing profiles and business plans</p> <p># of groups and individuals attended by financial and non-financial service's providers</p> <p>Variation on values of sales</p>	<p>Widen provision of financial and non-financial rural services to substantially increase the financial assets of the rural poor by up scaling savings mobilization and micro insurance.</p> <p>Streamline and ensure effectiveness in the allocation of public resources from the central, regional and local governments for rural development co-financing and operations of local resource allocation committees</p> <p>Promote substantial exchanges of experiences and learning among decisions makers by using the learning routes methodology an in situ training</p>
	<p>SO 3: Increased community involvement in decentralized policy decision making processes by regional and local governments</p>	<p># of locally agreed development plans implemented successfully</p> <p># of initiatives funded through locally resource allocation committees implemented successfully</p> <p># of contracts with mining companies implanted successfully</p>	<p># of municipalities participating in programme implementation</p> <p># of resource allocation committees operating</p> <p># of agreements with extractive industry companies for co financing</p>	<p>Deepen citizenry inclusion and social capital by facilitating the process of obtaining identity documents and legal registrations</p>

¹ Baseline data will be presented as part of the formulation of the comprehensive Consolidating Innovations in the Highlands Programme based on existing data from IFAD and IBRD funded projects in the highlands

² Outcome and Milestone indicators: # of decentralised economic development agencies adequately funded and operational, # of community action plans included in local government plans; # of public goods investments operating effectively; # of pro-poor regulations enforced at the regional and or local level; # of local governments co financing territorial development initiatives; amount of resources channelled through local resource allocation committees.

Previous COSOP results management framework

	STATUS AT COSOP DESIGN	STATUS AT COMPLETION	LESSONS LEARNED
A. Country Strategic Goals Reduce poverty on a sustainable manner based on accelerated stable and distributive economic growth.	Poverty indicators and targets: ¹ Reduce poverty from 55 to 45% and extreme poverty from 24 to 18% between 2003 and 2006	Poverty indicators (2007) ² Poverty 39.3 and extreme poverty 13.7%.	Stable macro economic conditions contributed towards growth mainly in urban areas although poverty in the highlands continues to be serious. The need to address inequalities, lack of infrastructure and services and valuing assets while furthering market access stills to be addressed principally in the highlands.
B. COSOP Strategic Objectives: Enhance physical and natural assets, support market access through provision of financial and non financial services; contribute to the development of rural-urban linkages while strengthening local development	Issues Limited efforts to improve management of natural resources by farmers on their own land were in existence and those implemented were top down and supply driven.	Status at COSOP completion in terms of the overall objectives can be judged as satisfactory based on the assessments carried out by the IIE and OE for the two projects implemented during the life of the COSOP. Detailed data are reflected in the evaluation reports. Regarding beneficiary targets the number of beneficiaries reached was much higher than anticipated in both projects 48 000 families, close to three times the 15 000 in the Corridor project and more than 20 005 families in 360 communities of 69 districts in the MARENASS project	Although attribution issues are not fully discussed in project evaluations most projects have sizeable information on the situation prior to the project which should assist in further analysis. These analyses are however dependent on accurate RIMS reporting which is not always available or properly systematized.
Strategic Objective 1. Increase small-scale farmer's assets by investing in externalities, establishing competitive fund-transfer mechanisms rewarding results	Few development approaches based on	Physical assets increased including better houses, corrals, terraces and increased financial assets as a result of reducing expenditures on external inputs and increased production and sale of surplus.	The use of competitive awards emphasized results, helped mobilize local resources and enhanced cohesion and inclusion. Use of competitive approaches among groups promotes knowledge-sharing, and leads to investments by communities after project closures.

¹ Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los pobres, 2003 PCM.

² La pobreza en el Perú en el año 2007 INEI Informe Técnico.

<p>Strategic Objective 2. Improving access to services by enhancing market development and beneficiary capacity to contract services and by strengthening institutional and private-sector providers of these services;</p>	<p>the need to provide a wide variety of services prevailed. Support for non-farm activities was limited.</p> <p>Saving mobilization programs were not considered and micro insurance schemes were not thought of.</p>	<p>Experience with the savings promotion programme was an effective mechanism to promote collective action and social capital, while making use of individual savings advantages (greater savings incentives, boost to self-esteem).</p>	<p>The use of market mechanisms for the provision of technical assistance and financial services has improved the supply side and shown that there are enormous advantages for innovation in the use of farmer-to-farmer methodologies in the provision of extension services</p>
<p>Strategic Objective 3. Expand access to information and multiply new entrepreneurial possibilities, privileging joint ventures between rural inhabitants and the private sector while promoting new products and services to achieve diversification</p>	<p>Poor linkages between project interventions and local elected bodies such as district and provincial municipalities were the norm.</p> <p>Large percentages of the rural population lacked identity and other documents to allow them to fully participate in society.</p>	<p>Projects contributed to expanding access to information in the Corridor project a telephone-based market information service was implemented and support for fairs and marketing round tables allowed beneficiaries to gain access to new markets and outlets, improved their business information management.</p> <p>An initial agreement with Xstrata mining has been signed to jointly address rural poverty in the southern highlands.</p>	<p>Supporting agricultural and non agricultural activities and recognizing the importance of villages and small towns allowed beneficiary peasant farmers and small-scale entrepreneurs to diversify their incomes.</p> <p>Programs should be open to a broad range of subproject ideas, avoid creating a predefined list of eligible activities, and involve rural people and project beneficiaries in important design and implementation decisions.</p>
<p>Strategic Objective 4. Foster local development and identities, especially in areas with substantial cultural and ecological potential.</p>		<p>Projects valued the users' cultural assets and identified the market potential of goods and services with cultural content that proved to be a sound approach. The Corridor project demonstrated the importance of recognizing citizenship, in the form of identity cards, to facilitate mainstreaming the poor into public and economic life</p>	<p>Community driven development projects require close coordination with local authorities for potential fiscal support for both capital and recurrent expenditures to increase sustainability.</p> <p>Identifying the potential of the users' cultural capital can generate excellent results in terms of new goods and services with a high value that take advantage of specific market niches (adventure tourism, crafts, obtaining copyright for design, registration of traditional products).</p> <p>Support in obtaining identity documents and furthering citizenry rights is essential for full beneficiary participation and enhanced self esteem.</p>
<p>C. IFAD Performance</p>	<p>Portfolio management. (i) Management of Natural Resources in the Southern Highlands Project. Need to improve monitoring and evaluation system and ensure the administrative</p>	<p>Both projects closed without implementation difficulties. Two new projects were designed.</p>	<p>Direct supervision of the Puno Cusco Corridor project was highly successful as recognized by OE evaluation. Use of <i>Nucleo Ejecutor</i> modality adopted by the GOP which gives responsibility for implementation of sub projects to community</p>

	<p>autonomy of the PMU. (ii) Development of the Puno-Cusco Corridor Project. Need to obtain proper autonomy for the project management unit.</p> <p>Country team development. Although the concept of a CPMT had not been adopted by IFAD at the time an informal team existed including project directors of ongoing projects, government partners and academic institutions.</p> <p>Partnerships and consultation. IFAD interventions should take into account the activities of other donors especially those of the IBRD and USAID,</p> <p>Innovation. The innovative character of demand-driven technology transfer, competitive fund transfers, market-oriented developmental approaches and rural-urban linkages should be developed further.</p> <p>Knowledge management. Lessons learned should be systematized and best practices recorded, especially in terms of the implementation of the MARENASS and the Development of the Puno-Cusco Corridor projects.</p>	<p>Creation of Agro Rural as an umbrella agency for rural development projects allows for IFAD funded project directors to interact with others involved in rural development thus becoming the basis for a CPMT.</p> <p>Close consultations and experience sharing occurred with the USAID PAR project recently completed. Considerable synergies were developed with the IBRD ALIADOS project. Partnership with GOP partners has been strengthened and new partnerships with the private sector in especially mining companies has been initiated.</p> <p>Two new substance innovations were introduced in the financial services sub sector by expanding and deepening saving mobilisation among rural women and proving micro insurance to poor rural families</p> <p>Considerable systematisation work was undertaken especially under the Innovations in Peru assessment carried out by OE and in collaboration with IDRC on valuing assets in the Puno Cusco Corridor project. Documents for non-specialised audiences were also prepared.</p>	<p>legally recognised entities proved effective.</p> <p>Design of complex and costly GIS monitoring system for natural resource's evaluation proved impractical.</p> <p>Early experiences with CPMTs at the country level show difficulties as they represent an additional burden on officials with heavy workloads. Comprehensive programme implementation arrangements such as Agro Rural are a solution.</p> <p>Institutional continuity is necessary to build strong links with government partners. Partnerships with other donors are possible under government leadership and with the private sector require finding common ground for joint initiatives.</p> <p>Introduction of innovations requires broad consensus with potential beneficiaries and government partners. Full adoption is a lengthy process and requires constant monitoring and assessments.</p> <p>Deepening knowledge management requires stronger links with academic and research establishment. Due consideration should be given to translations and reaching agreements with publishers and book distributors.</p>
--	--	---	--

Operations pipeline

Introduction

The Programme outlined herein summarises the main thrusts envisaged by IFAD and the Government of Peru (GOP) and contained in the main text. Detailed components and activities will be developed as part of a *Sierra* development programme under the title of Consolidating Innovations in the Highlands.

Geographic coverage and target groups

The proposed programme to be implemented in the distinct *Sierra* region of Peru covers 395,594 km² representing 30.9 percent of the national territory. According to the 2005 census, the total population in this region was 8.86 million, of which 48.3 percent were considered as rural. The *Sierra* is not only the country's poorest region, in rural areas 73.3 percent of its population is poor and 40.8 percent are extremely poor, but is the region where progress in poverty reduction is lower. Between 2004 and 2007 total poverty was reduced by only 2.5 percentage points. The *Sierra* has approximately 49.2 percent of the national agricultural area and only 2.6 million hectares suitable for agricultural cultivation.

An estimated 41 percent of the total population of the *Sierra* is included in the poorest quintile and lives distributed in 658 districts that represent 52 percent of the total number of districts in that region. An additional 28 percent of the population of the *Sierra* is included under the second poorest quintile living in 39.6 percent of the total number of districts. These districts are grouped together in poverty pockets in whose interior there are some districts which are less poor, often urban.

Government programmes in Peru are targeted based on a poverty map prepared by FONCODES. The FONCODES poverty map has been constructed based on the concept of Unmet Basic Needs. Such a methodology relies on measurements of lack of access to basic services, mainly water, sanitation and electricity; illiteracy among women 15 years and older and children under 12; and malnutrition among children between 6 and 9 years of age. This map stratifies district populations in quintiles whereby quintile 1 represents the poorest people with the largest number of unmet basic needs (the extreme poor); quintile 2 consists of individuals classified as very poor; quintile 3 corresponds to the poor; quintile 4 represents individuals who are living in average poverty conditions; and quintile 5 consists of individuals who are experiencing acceptable poverty conditions.

The Programme's target group is to be comprised of residents of the predominantly poor districts that are articulated by an intermediate city. Within these districts, the Programme will target its actions to the poorest people who qualify as potential beneficiaries under a proposed business plan or management of natural resources initiative. In this, the continuity of the geographic territory will not be broken and the needs of the poor living in the wealthier districts will also be considered.

Justification and rationale

After several years of implementing successful projects in the struggle against rural poverty and also generating a modular methodological proposal capable of being implemented by local governments, IFAD and the Government of Peru are in a position to up scale the experiences gained. This situation is now reinforced by the existence of a favourable fiscal position that allows for decentralised implementation of a program mainly by using sub-national governments, now strengthened by the extraordinary income from direct transfers and royalties.

In addition, the gains that can be obtained through the reduction of rural poverty are facilitated by the confluence of a number of favourable situations, some of them structural and others more cyclical. Among the former it is possible to identify the impact of urbanisation that is beginning to induce a significant decline of the rural population in most districts. Urbanisation furthers the growth of demand for food that additionally reduces transportation costs for rural producers and generates new sources of non-

agricultural income to rural families. Among the cyclical impacts the expansion of agricultural exports and the increase in agricultural prices caused by the impact of demand for bio energy, and rising demand in major emerging countries such as China and India also furthers a programmatic approach for poverty reduction in the highlands.

Programme objectives

In order to achieve the main purpose of the Programme, the following objectives have been considered and are the main objectives of the RB-COSOP as a whole and described in more detailed in the main text of this report.

- Promote access to public and private services that improve competitiveness and develop business linkages.
- Optimise investments in infrastructure to facilitate socio-economic development of enterprises.
- Strengthen local institutions to support rural development in line with a territorial approach.

Harmonisation and alignment

The Programme's approach is consistent and aligned with the proposals developed in the National Strategy for Productive Growth and AGRO RURAL. This is the result of the legitimacy achieved by IFAD projects that have been a strong reference for the formulation of the GOP strategy. Favourable circumstances, combined with the fact that ongoing projects have been grouped into AGRO RURAL, augur well for a decentralised program to be implemented in different locations in the highlands.

Components and activities

In opting for up scaling experience gained in the form of a national program implemented by AGRO RURAL, implementation will require working at two distinct levels. A first level will support the overall management of the program by AGRO RURAL, secondly support will be provided to end users or beneficiaries of the program. One of the key tools to further usage of experience gained is the Learning Routes Programme, through which success was achieved by exchanging knowledge. These Learning Routes will be the core of the training to be provided to sub-national governments.

At the first level it will be necessary to implement the following components:

- Training and technical assistance to sub-national governments to design and implement specific projects.
- Monitoring and evaluation of projects implemented by sub national (regional or provincial) governments, and
- Administrative management of the programme.

At the second level components and activities will be anchored on the successful experiences of IFAD which include *inter alia*: natural resource management, strengthening local markets, support for rural financial intermediation, knowledge management and cultural assets.

Cost and financing

Programme costs will be covered by the amount allocated to Peru under the Performance Based Allocation System (PBAS) for the 8th replenishment. Government contributions will be determined during Programme formulation.

- **Organisation and management**

Under the newly adopted agricultural policy, a new rural territorial development thrust has been included in addition to the traditional agricultural sector concerns under the aegis of MINAG. For this purpose rural development projects, funded with donor assistance and by the national government, have been brought under one roof. Establishment of AGRO RURAL within MINAG will allow authorities to harmonise all rural

development interventions leaving management of individual projects in the hands of selected project staffs. The creation of AGRO RURAL will allow for establishing working relationships with regional and local governments, NGOs and private companies (mainly mining) to supplement the supply of infrastructure and provide technical, financial and business advisory services to enable the rural poor better access to markets. The funds initially planned by the GOP to implement this initiative for the next five years amounts to US\$ 500 million.

Monitoring and evaluation

The existence of two levels of implementation means that there is a division of labour whereby AGRO RURAL will monitor and evaluate the program, at the same time it will evaluate the achievements of the projects implemented at the national level. This task will be facilitated by the support to be provided by the Sierra Development, created within the PCM with the support of the Sierra Development Project funded by the World Bank.

In parallel, projects implemented by sub-national governments will use their own monitoring systems aimed at verifying performance and meeting set goals. Projects will be evaluated in partnership with AGRO RURAL achieving their specific objectives. COSOP monitoring and evaluation will follow IFAD standard procedures as described in Section V of this report.

Considerable progress has been achieved in establishing a baseline for the *Sierra* region both for the IFAD funded Sierra Sur and Sierra Norte projects using the methodologies of INEI. Compatible data has also been gathered and processed for the provinces and districts included in the Sierra Development Project.

Risks

There are three main risks, **first** climate change whose impact is particularly uncertain but puts at risk the normal development of agricultural activities, **second** the international economic crisis that can generate a severe drop in commodity prices, and **third** weakness of governance induced by the existence of social conflicts where mining investments pose a competition for agricultural land use and call into question the ecological sustainability of production.

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority Areas	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
Access to productive and natural assets (Land, water and forestry resources)	<ul style="list-style-type: none"> Peasant farmers Small-scale rural producers and entrepreneurs Rural women and youths 	<ul style="list-style-type: none"> Land fragmentation and insecurity, discriminatory, lengthy and costly titling procedures Inefficient and discriminatory management of water resources and poor maintenance of existing infrastructure. Poor natural resource management Inexistence of water collection infrastructure in many areas Poor access to labour by WHH 	<ul style="list-style-type: none"> Strengthen property rights Review water distribution patterns and further efficient distribution criteria Territorial agreements for water collection devices Disseminate successful natural resources management, and strengthen, local approaches Promote environmental management practices Provide incentives for the development of rural businesses associated with environmental products and services Contribute to adoption of public policies aimed at preservation and improved management of resources. Contribute to adoption of public policies aimed at gender equity in productive processes
Access to physical and financial assets	<ul style="list-style-type: none"> Peasants farmers Small-scale rural producers and entrepreneurs Rural women and youths 	<ul style="list-style-type: none"> Geographic isolation Poor rural road network Poor housing conditions and family and community infrastructure Lack of support for production activities Low coverage of basic services Limited communication infrastructure Limited access to financial services including savings, particularly for women Non-financial technical services territorially scattered, and, in many cases, supply-oriented Very low salaries in agricultural labour 	<ul style="list-style-type: none"> Promote co-financing of local territorial economic development Provide incentives for savings mobilisation Support expansion of financial services Further public private partnerships and reduce poverty conditions through, linking investments with economic and social policies Promote the organisation of women in order to facilitate their access to money
Access to social	<ul style="list-style-type: none"> Peasants farmers 	<ul style="list-style-type: none"> Unemployment and underemployment particularly 	<ul style="list-style-type: none"> Develop local capacities of the poor

Priority Areas	Affected Group	Major Issues	Actions Needed
and human assets	<ul style="list-style-type: none"> • Small-scale rural producers and entrepreneurs • Rural women, and youths 	<p>among women and youths</p> <ul style="list-style-type: none"> • Low educational levels, above all among women • Low self-esteem • Scarce social recognition, high social and cultural discrimination, particularly among women and youths • Scarce knowledge of the livelihood strategies of the rural poor strategies • Limited attention paid to the demands and priorities for of public investment 	<p>and their social organisations to participate in public and private partnerships</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promote recognition of tangible and intangible local assets, encouraging self-esteem and identities • Improve the offer of services for technical assistance by supporting certification in social and gender equity perspective • Contribute to public policies aimed at strengthening the participation of women and youths in rural development strategies and opportunities

Key file 2: Organisations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Ministry of Agriculture (MINAG)	<ul style="list-style-type: none"> • Normative institution for agriculture and the rural sector • Familiarity with IFAD approaches through implementation of projects in the Southern highlands • Capacity to provide flexibility and some autonomy to projects, for more efficient implementation 	<ul style="list-style-type: none"> • Weak policy implementation frameworks • Scarce articulation between organisations and projects accountable to the Ministry • Coexistence of several visions and priorities (sector versus territorial development approaches) • Difficulties in the transfer of responsibilities to regional authorities 	<ul style="list-style-type: none"> • Expand successful approaches tried in the Southern Highlands • Internalise lessons learnt while contributing to rural development policy formulation • Implementation of the IFAD funded Sierra Norte project • Articulate a coherent national rural development programme (Agro Rural) 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarce clarity on the implementation of decentralisation and the sector's relationship with regional and local governments • Complex process for streamlining different projects and programmes under one comprehensive approach
Ministry of Economy and Finance (MEF)	<ul style="list-style-type: none"> • Normative institution for public investment and counterpart for international co-operation • Institutional stability and competent human resources • Targeting of public investments in highly poor areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarce political will to strengthen the decentralisation process • Limited resources to focus research, policy formulation and implementation under an innovative, participatory approach for open and decentralised dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> • Interest in up- taking relevant lessons from previous IFAD operations in the country aimed at policy formulation for public investment • Interest in furthering investment in poor areas through promotion of economic development mechanisms including competitiveness • Interest in implementing expenditure tracking 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicting macro economic policies
Inter ministerial Council for Social Affairs (CIAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Responsible for co-ordinating implementation of the national poverty reduction strategy • Prepared a productive growth strategy for rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited capacity to co-ordinate a multitude of initiatives over three different approaches under the omnibus <i>Crececer</i> approach 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementation of a co-ordinated approach to address rural poverty in the highlands 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexity in co-ordinating implementation of the poverty reduction strategy based on different pillars

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
	and urban marginal settlements			addressing the needs of differentiated target groups
National Compensation and Development Fund (FONCODES)	<ul style="list-style-type: none"> Has expeditious fund transfer mechanisms 	<ul style="list-style-type: none"> Institutional instability caused by governmental reorganisation process High concentration in infrastructure provision for educational and health services Difficulties caused by decentralisation processes 	<ul style="list-style-type: none"> Opportunity for developing stronger synergies between institutions and projects at the regional and local levels 	<ul style="list-style-type: none"> Juxtaposing and duplicating efforts may result in losing prominence in provision of social and economic infrastructure for development
Ministry of the Environment	<p>Normative institution for environmental issues</p> <p>Capacity for establishing dialogue between multiple stakeholders including communities, government entities and the private sector mainly in the extractive industries sector</p>	<ul style="list-style-type: none"> Recent creation Undefined work programmes at the regional level 	<ul style="list-style-type: none"> Opportunity to establish a comprehensive environmental agenda and furthering of initiatives Greater emphasis on environmental policies for sustainable development and decentralisation may result in increased involvement 	<ul style="list-style-type: none"> Uncertainty on scope for intervention for enforcement of environmental regulations Undefined complementary actions with regional and local governments.
FONDEBOSQUE	<ul style="list-style-type: none"> Successful experiences in co-financing forestry investments 	<ul style="list-style-type: none"> High dependency on external funding Assistance provided excludes <i>campesinos</i> and small-scale producers 	<ul style="list-style-type: none"> Lessons learnt in provision of financial assistance for innovative forestry initiatives may be replicable 	<ul style="list-style-type: none"> Future dependent of securing additional funding
Regional and local governments	<ul style="list-style-type: none"> Greater proximity to the demands of the poor Co-financing possibilities with public and private sectors Civil society participation in decision making 	<ul style="list-style-type: none"> Limited organisational and implementation capacity Weak definition and clarity on responsibilities being transferred Limited political will to transfer responsibilities from central government agencies Weak capacity of limited 	<ul style="list-style-type: none"> Legal framework opens up the possibility to further a territorial approach including deepening of rural urban linkages Establishment of partnerships to foster synergies among territories and the private sector now possible 	<ul style="list-style-type: none"> Slow and bureaucratic implementation of decentralisation process Lack of clear definition on competencies, functions, and available budgetary resources

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Mining sector enterprises	<ul style="list-style-type: none"> • Productive sector of high importance • Presence in the proposed project area • Investments in public infrastructure that benefit local communities. 	<p>human resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Low reputation on local and national scenarios, particularly on exploitation of environmental and natural resources • Conflictive relationships with local populations • Investments lack economic development vision 	<ul style="list-style-type: none"> • New local economic dynamics potential engine • More resources are transferred to regional governments through payment of royalties • Willingness of mining enterprises to establish new local relationships and implement coherent social responsibility programmes, 	<ul style="list-style-type: none"> • Weak public policies regulating relationships between communities, local governments and the mining sector • Weak regulations to control impact of mining activities on natural resources and community development
Peasant Communities	<ul style="list-style-type: none"> • Represent the social capital of peasants and the rural poor • Organisational setting furthers decision making, resource management, social and legal representation, securing democratic rights and duties 	<ul style="list-style-type: none"> • Internal power inequalities, specially related to women and youths 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralisation approach may deepen participation of organised citizens in decision making processes for local policy formulation and investments 	<ul style="list-style-type: none"> • External involvement in community affairs creates dependency

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

Agency	Priority sectors and areas of focus	Period of current country strategy	Complementarity/Synergy Potential
IBRD	<ul style="list-style-type: none"> • Maintaining macro stability and reducing vulnerabilities • Accelerating growth and widening its base • Making growth environmentally sustainable • Meeting basic needs • Promoting and developing a new social contract in education, health and nutrition • Modernising state institutions v 	2007-2011	<ul style="list-style-type: none"> • The most significant synergies can be established with the IBRD's Sierra Development projects aimed at increasing productive potential of the poor in the highlands which is the focus of IFAD interventions in the country. These projects aim at improving rural productivity and employment by linking farmers to markets with the help of local governments by (i) providing training for product quality improvement; (ii) empowering local producers and farmer's groups through regional competitive funds that support small project proposals; and (iii) strengthening institutions providing services to producers. • Additionally the IFC activities may also contribute towards IFAD's strategic objectives by providing technical assistance to farmer and micro entrepreneur groups through its Business Environment and Access to Finance programme
IDB	<ul style="list-style-type: none"> • International insertion and competitiveness (infrastructure, access to capital, energy and extractive industries, business climate, labour market, technological adaptation and innovation, environmental sustainability • Access to basic public services (education, health, water an sanitation, housing and neighbourhood improvement • Promotion of opportunities(development of rural exports land titling, micro finances • Social protection • Decentralisation and improvement of management by sub national governments • Modernisation of the national government • Justice and security • Support and promotion of development of human capacities 	2007-2011	<ul style="list-style-type: none"> • There are possible synergies with the proposed PROSIERRA project now being formulated. This project would have the following objectives which correspond with IFAD's approach : The PROSIERRA program would include the following components : (a) support for the promotion and consolidation of productive chains and territorial clusters which would include financing for market research activities, training in agricultural practices, promotion of products and markets in co-ordination with public and private entities; and (b) support in the formulation and implementation of business plans prioritised along selected chains and clusters, through the provision of direct incentives to be provided on a competitive basis based on technical, economic, social and environmental criteria that would ensure economic growth and a direct impact in poverty reduction in rural communities • There are also areas for collaboration in terms of the technical assistance provided by the IDB through the MIF in areas such as: (i) development of exports in the context of the FTA; (ii) global rural micro credit programme;(iii) training in management of small scale enterprises; (iv) development of entrepreneurial networks in tourism conglomerates; and (v) and assistance to small and medium size enterprises on technical requirements to access markets under the FTA.
UNDP and the United Nations system of		2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Complementarity of IFAD activities with those of other United Nations agencies in Peru has been established in the context of the United Nations

Agency	Priority sectors and areas of focus	Period of current country strategy	Complementarity/Synergy Potential
organisations	with emphasis on excluded populations <ul style="list-style-type: none"> • Support and promotion of economic and social opportunities • Support and strengthening of State capacity and of civil society in consolidating democratic governance 		Development Assistance Framework (UNDAF) 2006-2010 especially in terms of pillar 2 Development of Economic and Social Opportunities and more specifically with respect to activities under the strengthening and improving sustainable production capital and labour markets. There are synergies with programmes and projects of UNICEF, UNIDO, FAO WFP and ILO. Complementary activities with FAO in its Food Security Programme and implementation of the natural resources strategy are possible. With WFP there are also synergies with its efforts to provide technical assistance to strengthen local capacities for managing and monitoring of social programmes.
CEU	<ul style="list-style-type: none"> • Support for State modernisation, strengthening governance and social inclusion • Support comprehensive social development by strengthening social cohesion h 	2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Implementation of the CEU strategy will span the period of the IFAD COSOP and synergies exist in relation to activities foreseen by the CEU in its efforts to provide identity, citizenry and access to public services as well as providing support to the decentralisation process by empowering local actors and building their capacity to be a legitimate party before the State. The CEU will foster the engagement of local and regional authorities and organisations of decentralised sector fields as well as civil society in the design, implementation and follow up of defined projects and activities
COSUDE	<ul style="list-style-type: none"> • Sustainable economic growth • Capacity development • Legal frameworks and public policies 	2002-2007	<ul style="list-style-type: none"> • .There are existing synergies with two larger project implemented in highland areas mainly the PYMAGROS and APOMIPE projects that provide management training to small-scale agricultural enterprises. Also relevant are projects supporting technological development in potato and bean production jointly with the Ministry of Agriculture. v
AECI	<ul style="list-style-type: none"> • Democratic governance and social participation • Basic social needs • Economic and entrepreneurial development • Environmental protection • Cultural promotion • Gender promotion and • Conflict prevention and peace building 	2005-2008	<ul style="list-style-type: none"> • There are two of ongoing projects and programmes that complement the main trusts of the proposed IFAD strategic programme. These include the support to Technical Training Centres in Rural Areas project operating in the highlands and the Development of Community Rural Tourism programme. In addition AECI is supporting the process of decentralisation and strengthening of public institutions through the Decentralisation and State Reform project (PRODER). This programme does complement proposed IFAD Initiatives in support of local governments and territorial based organisations in their dealings with local governments and improving the investment climate at the local level. AECI also supports development of local identities and cultural heritage initiatives which would also be part of IFAD efforts in Peru.
BTC	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthening of society as a whole • Struggle against poverty through income generation • Promotion of basic social services 	2005-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Activities supported by BTC in terms of development of productive chains and economic corridors in the departments of Ayacucho, Apurimac and Huancavelica and strengthening micro and small-scale enterprises as well as the provision of strategic for sustainable forestry development especially in the highlands may complement the proposed IFAD programme.

Agency	Priority sectors and areas of focus	Period of current country strategy	Complementarity/Synergy Potential
USAID	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthening democratic processes and institutions • Increasing economic opportunities for the poor in selected economic corridors • Improving health for Peruvians at high risk • Strengthening environmental management • Sustaining reduction of illicit drugs in target areas • Expanding opportunities for girl's quality basic education in rural areas • Improving quality of life along the Peru -Ecuador border 	2002-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Although no documents are publicly available for the next USAID strategy for Peru it seems possible that its efforts to increase economic opportunities for the poor by supporting activities in economic corridors may continue. This approach did complement IFAD 's corridor development approach in the departments of Cusco and Puno. There is a shared vision in that economic corridors demarcate the country according to the natural economic and commercial links that exist between important cities and towns and the surrounding countryside. There are substantial synergies in the approach as there is a shared vision in terms of not promoting the concept of secondary city markets but to identify and support the commercial linkages and trade flow among one or more secondary cities and many smaller communities of a third order in a given geographical area.
GTZ KfW	<ul style="list-style-type: none"> • Democracy, civil society and • Drinking water supply and waste water disposal • Risk management for development in rural areas • Sustainable rural development including sustainable value chains production, marketing and export promotion • Conservation of natural resources 	2003-2008	<ul style="list-style-type: none"> • During the previous COSOP period there were explicit synergies developed between IFADs approaches in the Southern Highlands with those of the KfW financed e Agricultural and Environmental Programme in the context of the Jaen Bagua Project. The recent end-of project evaluation of this project noted that there had been up scaling of the competitive awards mechanism and other instruments used in the IFAD funded projects and that these approaches had been successfully introduced in different geographic area demonstrating the validity of the approach on a country wide basis. It is possible that complementary approached may be developed in future programmes and projects to be financed by KfW and GTZ.

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

Typology	Poverty Levels and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from other Initiatives	COSOP Response
Small-scale rural producers and micro entrepreneurs	<ul style="list-style-type: none"> Degraded natural resources erosion, high levels of desertification Scant value-added output Low income levels caused by low productivity and low salary levels Limited access to markets and limited product diversification Low educational levels Small land parcels and limited irrigation Geographic isolation and poor road network and limited communication infrastructure; Non existent or weak entrepreneurial micro-enterprise information systems Limited access to diversified financial services; Bureaucratic bottlenecks for operating in local and national markets Weak organisational capacity High transaction costs Limited access to technical assistance 	<ul style="list-style-type: none"> Seasonal migration Social reciprocity Remittances Use of family labour Use of family networks and reciprocity Multiplicity of activities Informal trading Social assistance networks 	<ul style="list-style-type: none"> Provision of diversified access to technical and financial services Development of entrepreneurial and organisational capacities Lowering transaction costs, and improving market linkages Encouraging value-adding to local products and services Formalising business ventures 	<p>IBRD ongoing operations</p> <ul style="list-style-type: none"> Sierra Development I Innovation and Competitiveness in the Peruvian Agricultural Sector (INCAGRO) Decentralised Rural Transport Project National Rural Water Supply and Sanitation Project Rural Education Project Agricultural Research and Extension APL Phase 2 Rural Electrification Project <p>IBRD Planned operations)</p> <ul style="list-style-type: none"> Sierra Development II <p>IDB operations Ongoing)</p> <ul style="list-style-type: none"> Poverty Alleviation and Human Capital Development Support Services to Gain Access to Rural Markets FONCODES Land Titling and Registration Program (PETT) Rural Micro credit Global Program 	<ul style="list-style-type: none"> Competitive access to investment resources Incentives for contracting technical assistance services Skills building strategies Internships and exchanges for experience-sharing Linkage strategies with regional and local projects, firms and institutions via decentralised regional and local governments Linkage strategies with intermediate cities and towns Inclusion of migrants in local private and public development Local knowledge and peasant exchanges to add-value to natural resources and patrimonies belonging to communities and families, thus contributing to self-esteem improvement, gender relationship and social recognition Peasant community strengthening via direct transfers of resources from the state, and managerial training and contracting

Typology	Poverty Levels and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from other Initiatives	COSOP Response
Territorial based organisations	<ul style="list-style-type: none"> Weak level of organisation, limited knowledge of rights and duties Poor and or limited relationship with local governments and government agencies. 	<ul style="list-style-type: none"> Technical and financial assistance programmes supported by national and international NGOs Reliance on micro credit initiatives 	<ul style="list-style-type: none"> Develop entrepreneurial and organisational capabilities Strengthen existing rural businesses Lower transaction costs, and improve market linkages Legally formalise businesses ventures Diversify access to technical and financial services 	<ul style="list-style-type: none"> Departmental Road Program IDB Planned Land Titling and Registration Program (PETT) Rural Micro credit Global Program Departmental Road Program <i>Sierra Exportadora</i> I and II AECI Strengthening Capacities for the Decentralisation Programme Defence and Respect of the Rights of the Amazonian and Andean Communities and Peoples in the Highland of Peru Comprehensive Support for Tourism Development in Peru GTZ Support to the Decentralisation Process in the Rural Areas (APODER) Linking Strategies between Markets and Producers of the Sierra Area (PYMAGROS) Support Programme fore Small and Micro-Enterprises (APOMYPE) 	<ul style="list-style-type: none"> Further linkages with regional and local projects, firms and institutions via decentralised governments Provide direct transfer of resources for investments in infrastructure and other initiatives oriented to local development Promote businesses with cultural identity and territorial linkages Strengthen organisations for participation in territorial development approaches. Expand access to financial resources and technical assistance for improving the management of natural resources Further rural urban linkages