

1 A

**Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**

**Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA
en la República del Perú**

Evaluación temática

Junio de 2004
Informe N° 1497-PE

Fotografía de la portada:
Proyecto CORREDOR, comunidad de Llachón, departamento de Puno,
concurso comunal de maquetas parlantes: “El futuro de mi pueblo”.

Fuente: archivo fotográfico del Proyecto CORREDOR

**Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA
en la República del Perú**

Evaluación temática

ÍNDICE

	Página
Abreviaturas y siglas	iv
Mapa 1. Proyectos FIDA concluidos	v
Mapa 2. Proyectos FIDA en ejecución y aprobados	vii
Agradecimientos	ix
Acuerdo en el punto de culminación	xi
Agreement at Completion Point	xxiii
Resumen	xxxv
Summary	xlvii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. METODOLOGÍA Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA	2
A. Metodología de la evaluación	2
B. Enfoque de la evaluación	2
III. EXPERIENCIAS INNOVADORAS: EL FIDA, EL PERÚ Y LA ESTRATEGIA Y EL CICLO DE PROYECTOS. DIFUSIÓN Y REPLICABILIDAD	4
A. El proceso innovador y el FIDA	4
B. El proceso innovador y el caso del Perú	4
C. La estrategia y el ciclo de proyectos	6
D. Replicabilidad y difusión de las experiencias innovadoras	9
IV. LAS INNOVACIONES EN MATERIA ECONÓMICA: ENFOQUE GUIADO POR LA DEMANDA Y DESARROLLO DE MERCADOS LOCALES DE BIENES Y SERVICIOS	11
A. Introducción	11
B. Marco conceptual	12
C. Dinamización de mercados desde la demanda: la propuesta del FIDA y los resultados esperados	14
D. Expansión de la demanda y desarrollo de mercados	14
E. Ampliación y mejora de la oferta y desarrollo de mercados	20
F. Mejora de las condiciones del mercado local de servicios	23
V. ORGANIZACIONES, FAMILIAS, PRODUCCIÓN Y MERCADO	24
A. Fortalecimiento de las organizaciones y las familias para la gestión y control de las intervenciones	25
B. Fortalecimiento de las organizaciones y las familias para el desarrollo de iniciativas de mercado	31
VI. LAS RELACIONES TERRITORIALES Y LOS PROYECTOS COMO MECANISMOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA	33
A. Introducción	33
B. Marco conceptual	32
C. Las oportunidades en el eslabonamiento urbano-rural	34

D. Acciones para fortalecer el sistema urbano-rural y los mercados	34
E. Política de alianzas con otros proyectos, programas y municipalidades	36
F. De los proyectos que producen a los proyectos que inducen y monitorean	37
G. Bienes públicos y bienes privados	37
H. La evolución de la propuesta del FIDA	38
VII. LA APROPIACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS INNOVADORAS Y EL PUNTO DE VISTA DE LOS CAMPESINOS Y COMUNEROS: UNA PERSPECTIVA PARA LA SOSTENIBILIDAD	39
A. Comprensión, identificación y apropiación del enfoque de los proyectos	39
B. Identificación y apropiación	41
C. La valoración de la capacitación	41
D. La valoración de los servicios de asistencia técnica y del desarrollo de un mercado de asistencia técnica	43
E. Economía: las propuestas de los proyectos y la visión de las comunidades y familias	44
F. Mercado y dinámicas de mercado	44
G. Un posible indicador: la movilización de capital propio	45
VIII. LA ENCUESTA DE CAMPO	45
A. Enfoque y dimensión de la encuesta	45
B. Principales resultados de la encuesta	48
C. Impacto en las organizaciones sociales y en las relaciones de género	57
D. Composición del ingreso, relaciones territoriales y mercados de bienes	57
IX. CONCLUSIONES Y PRÁCTICAS IDÓNEAS	58
RECUADROS	
Recuadro 1. Análisis de las experiencias innovadoras por temas y subtemas recomendados por el Taller de Preparación, Lima, febrero de 2003	3
Recuadro 2. Innovaciones en aspectos económicos	12
Recuadro 3. Actividades que buscan dinamizar el mercado local de servicios	14
Recuadro 4. Estrategia para desarrollar la demanda	15
Recuadro 5. Estrategia para fortalecer la oferta	21
Recuadro 6. Estrategia para mejorar el entorno del mercado	23
Recuadro 7. Resumen de la estrategia innovadora en el mercado de servicios no financieros	24
Recuadro 8. Servicios contratados con mayor frecuencia por los productores	33
Recuadro 9. El desarrollo rural con enfoque territorial	33
Recuadro 10. Resumen de los resultados de la innovación estratégica	36
Recuadro 11. Los proyectos como facilitadores del desarrollo	37
Recuadro 12. Resumen de resultados de la experiencia innovadora	39
CUADROS	
Cuadro 1. Base de la muestra	47
Cuadro 2. Niveles de ingreso: comunidades del MARENASS	49
Cuadro 3. Niveles de capitalización: comunidades del MARENASS	50
Cuadro 4. Capacitación	53
Cuadro 5. Presencia de oferentes de servicios contratados	56

APÉNDICES

1.	Las operaciones del FIDA en la República del Perú	63
2.	La implementación del MARENASS: innovaciones y prácticas idóneas	75
3.	Glosario	91
4.	Referencias bibliográficas	99
5.	Lista de participantes en el Taller de Preparación y en el Taller de Difusión	105

ANEXOS*

I.	Innovaciones en materia económica realizadas por el FIDA en el Perú, por Carolina Trivelli
II.	Innovaciones en las relaciones socioeconómicas institucionales a nivel local, por Augusto Cavassa
III.	Relaciones socioterritoriales: proyectos que inducen, por Ricardo Vergara
IV.	Impacto y sostenibilidad de las innovaciones FIDA en la visión de los usuarios, por Pierre de Zutter
V.	La promoción de innovaciones replicables en el FIDA: el caso del Perú, por Darío Pulgar
VI.	MARENASS: el camino recorrido, por César Sotomayor Calderón
VII.	Resultados del trabajo de campo, por la Asociación Innovación para el Desarrollo (Innov@cción)

*Los Anexos se encuentran disponibles en la Oficina de Evaluación del FIDA (evaluation@ifad.org)

Abreviaturas y siglas

CAA	Consortio ampliado de aprendizaje
CCA	Consortio central de aprendizaje
CAF	Corporación Andina de Fomento
CC	Comunidad campesina
CIAP	Central Interregional de Artesanos del Perú
CORREDOR	Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FEAS	Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
IMA	Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
INCAGRO	Proyecto de Información, Investigación y Extensión Agrícola (Banco Mundial)
MAG	Ministerio de Agricultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MARENASS	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
MASAL	Proyecto de Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas
OE	Oficina de Evaluación (antes de abril de 2003: Oficina de Evaluación y Estudios)
ONG	Organización no gubernamental
PL	División de América Latina y el Caribe
PREVAL	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe
PROCASUR	Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural
PRODERM	Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones
PROMARENA	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (Bolivia)
PRONAMACHCS	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROSAT	Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores
SIERRA SUR	Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur.
UCP/UEP	Unidad de Coordinación del Proyecto (a partir del año 2000 se denomina Unidad Ejecutora del Proyecto –UEP–)

EVALUACIÓN TEMÁTICA

EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN PROYECTOS DEL FIDA EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Mapa 1 - Proyectos FIDA concluidos



Fuente: FIDA
 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 que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes

EVALUACIÓN TEMÁTICA

EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN PROYECTOS DEL FIDA EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Mapa 2 - Proyectos FIDA en ejecución y aprobados



Fuente: FIDA
 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 que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes

AGRADECIMIENTOS

Se agradecen los valiosos comentarios de los miembros del comité de revisión científico que revisaron versiones anteriores del informe principal: Marcello Gorgoni, Profesor y Director del Departamento de Economía Pública de la Universidad de los Estudios de Roma “*La Sapienza*”; Orlando Plaza, Profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú; y Javier Escobal, Director de Investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Los miembros del consorcio central de aprendizaje que participaron en el proceso de evaluación fueron: Roberto Haudry, Gerente de Operaciones del FIDA en Perú; Milton von Hesse, Especialista en Desarrollo Agrícola y Rural del Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Perú (MEF); Juan Manuel Benites, Asesor del Ministerio de Agricultura de la República del Perú (MAG); Antonieta Noli Hinojosa, Directora Ejecutiva del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS); César Sotomayor Calderón, Director del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR); Héctor Cisneros, Coordinador del Consorcio de Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN); Carolina Trivelli, Directora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Ada Ocampo, Coordinadora del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PREVAL).

Se agradece la importante contribución de los miembros del consorcio ampliado de aprendizaje que participaron en el Taller de Preparación y en el Taller de Difusión llevados a cabo en Lima, en febrero y en noviembre de 2003. Los miembros del consorcio ampliado de aprendizaje fueron: Carlos Giesecke, Director General de Programación Multianual del Sector Público del MEF; Roberto Salazar, Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Ecuador; Rodrigo Castro, Director General de Inversión Pública del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de la República de Bolivia (VIPFE/Bolivia); Víctor Hugo Bacarreza, Director General de Financiamiento Externo del VIPFE/Bolivia; Elmer Peralta, Jefe del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología del MAG; Fernando Valenzuela, Director de la Oficina de Inversiones del MAG; Hugo Wiener Fresco, Jefe de la Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO) del MAG; Carlos Maldonado, Especialista Agrario del MAG; Elsa Romero, Evaluadora de Proyectos del MAG; Carlos Sánchez, Evaluador de Proyectos del MAG; Pedro Flores Tenorio, Analista de la Oficina General de Planificación Agraria del MAG; Alberto Giesecke, Consultor del Plan Binacional Perú Ecuador (PBPE) del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú; Lucrecia Auccantico Villa, Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Cusipata; Willienthon Sánchez Silva, Alcalde de la Municipalidad Distrital de San Antonio; Yves Moury, Director Encargado de *Edge Finance*; Alberto Rubina, Investigador Principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO); Julio Postigo, Responsable de Proyectos del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES); Ernesto Sueiro, Director de Consultorías del CEPES; Guillermo Van Immerzeel, Director de *Development & Excellence* (DEXCEL); Pedro Francke Ballve de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Pierre Werbrouck, Representante del Banco Mundial; René Ibáñez Salazar, Director del Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni (PRODESIB) - Bolivia; Binolia Porcel, Encargada de Seguimiento y Evaluación del Proyecto CORREDOR; Rosario Valer, Jefa de la Oficina Local del Proyecto CORREDOR en Urubamba; José Sialer, Jefe de la Oficina Local del Proyecto CORREDOR en Juliaca; Anavela Venero De La Vega, Asistente del Coordinador Ejecutivo del Proyecto CORREDOR; Teófilo Zamalloa, Especialista Ambiental del Proyecto MARENASS; Nicanor Solano Pumasupa, Promotor Chofer Oficina de Coordinación Zonal Abancay del Proyecto MARENASS; Carlos Gutiérrez Vásquez, Consultor del FIDA; y Lorena Sara-Lafosse, Asistente, Oficina del FIDA en Perú.

Esta evaluación temática se basa en los informes elaborados por Carolina Trivelli, Augusto Cavassa, Ricardo Vergara, Pierre de Zutter, Darío Pulgar y César Sotomayor, y en los resultados de la encuesta de campo realizada por la Asociación Innovación para el Desarrollo (Innov@cción), que se presentan en los respectivos anexos al presente documento. El documento ha sido elaborado por Pietro Simoni, coordinador de la evaluación temática. El trabajo ha sido dirigido por Paolo Silveri, Evaluador de Operaciones de la Oficina de Evaluación del FIDA.

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

Evaluación temática

ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN¹

I. EL CONSORCIO CENTRAL DE APRENDIZAJE Y LOS USUARIOS DE LA EVALUACIÓN

1. El acuerdo que se presenta a continuación procede de los talleres que han analizado los informes de la evaluación temática de las Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú, que la Oficina de Evaluación (OE) llevó a cabo entre febrero y noviembre de 2003. La evaluación temática, solicitada por el Gobierno del Perú (GOP) y por la División de América Latina y el Caribe (PL), tiene sus antecedentes y justificación en: i) la constatación, originada por la evaluación final del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS), por la evaluación intermedia del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) y por otros documentos y estudios parciales, de que en el Perú los proyectos del FIDA están caracterizados por propuestas y esquemas que han representado experiencias innovadoras del FIDA en el Perú; y ii) la utilidad de contar con una evaluación y un análisis de casos de experiencias innovadoras que permitan mejorar el desempeño de los proyectos de desarrollo rural y en un marco de una escasa capacidad de innovación del FIDA, como subrayado por un documento sobre la capacidad del Fondo como promotor de innovación replicable, elaborado por la OE y sometido en el año 2002 a la consideración de la Junta Ejecutiva².

2. En diferentes oportunidades, talleres y encuentros se subrayó la necesidad de conocer en detalle las hipótesis teóricas asociadas a la validación de las experiencias innovadoras aplicadas en Perú, tanto las que precedieron a la formulación de cada propuesta, como las que surgieron *post factum*, sus características, sus bases conceptuales y su desarrollo en relación con los resultados e impactos alcanzados. Por “experiencia innovadora” se consideró *toda idea, práctica u objeto que es percibido como nuevo por un individuo o cualquier otra unidad de adopción, tal y como un grupo, una comunidad campesina o una institución*.

3. El estudio estuvo a cargo de un grupo multidisciplinario de consultores coordinados por la OE y contó con el **consorcio central de aprendizaje (CCA)** y el **consorcio ampliado de aprendizaje (CAA)**³. De acuerdo a la nueva política de evaluación del FIDA (abril de 2003), el evaluador de operaciones FIDA para América Latina y el Caribe actuó como facilitador del proceso para llegar a este acuerdo, en colaboración con el jefe del equipo de evaluación temática. Adicionalmente al interior del CCA se constituyó un **comité científico**⁴ de revisión y de referencia, conformado por tres científicos e investigadores del desarrollo rural de nivel académico.

Talleres, participación y metodología

4. **Taller de febrero.** En este taller celebrado en Lima a fines de febrero de 2003 se sometió a discusión un documento conceptual de la evaluación temática. El taller subrayó que, si bien muchos de los enfoques y conceptos utilizados son tributarios de la investigación científica y académica y de otras fuentes, y, por tanto, en sentido estricto, no son “nuevos y peculiares”, en el caso del Perú, no se contaba con evaluaciones de los resultados y sistematización de esos enfoques y prácticas aplicadas en la implementación de proyectos de desarrollo rural de dimensión media o grande⁵. En el taller se recomendó ordenar los análisis de las experiencias innovadoras de la siguiente manera:

Experiencias innovadoras por tema	Experiencias innovadoras por subtema
-----------------------------------	--------------------------------------

Experiencias innovadoras por tema	Experiencias innovadoras por subtema
1. La estrategia, diseño e implementación. La ruta crítica de las innovaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución estratégica, estrategia, y ciclo de proyectos
2. Área económica	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo impulsado por la demanda • Dinamización del mercado de servicios
3. Área social y productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social, empoderamiento • Producción, planes de negocios, capital e ingresos
4. Área política e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural y territorial • Proyectos e inversión pública
5. Legitimación	<ul style="list-style-type: none"> • La aceptación y adopción por parte de los beneficiarios • La visión de los usuarios
6. Implementación del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de implementación y capacidades de autoinnovación de los proyectos
7. Difusión, replicabilidad y diálogo político	<ul style="list-style-type: none"> • Replicación y consolidación de innovaciones

5. El taller recomendó centrar el estudio en analizar las experiencias innovadoras a partir de tres conceptos aplicados en los proyectos: i) la demanda y la participación; ii) el desarrollo de mercados locales de servicios; y iii) la transferencia de responsabilidad y de poder a las organizaciones. Este taller permitió precisar la metodología de la evaluación temática. Se recomendó: i) el análisis de la información disponible (evaluaciones, informes, consultorías específicas, informes de seguimiento y evaluación); ii) las visitas sobre el terreno y trabajos de campo, que contemplaron entrevistas y observaciones directas en las áreas donde se han desarrollado los proyectos; iii) la realización de encuestas para temas relevantes y visitas sobre el terreno a áreas similares donde no se han implementado proyectos del FIDA; iv) la presentación, análisis y discusión periódica de los borradores de trabajo con el comité científico y con el consorcio central de aprendizaje.

6. **Taller de septiembre.** En septiembre del 2003 se organizó un segundo taller en Lima que contó con la presencia de todos los miembros del CCA, algunos del CAA y dos representantes del comité científico.⁶ En ese taller se analizaron los borradores de avance de los informes elaborados por los consultores y los resultados preliminares de la Encuesta de Campo. Se elevaron recomendaciones a los consultores encargados del estudio subrayándose la necesidad de mantener claramente los objetivos principales de la Evaluación Temática en: i) obtener una “síntesis”, una interpretación y una evaluación de las innovaciones que permitiera una visión de conjunto de las innovaciones versus sus resultados e impactos; ii) poner en evidencia y esclarecer cuáles fueron las relaciones FIDA/GOP/políticas: cómo y dónde se colocan las innovaciones y las operaciones del FIDA dentro de las políticas nacionales y dentro del contexto de los otros programas y proyectos.

7. Este segundo taller permitió definir: i) **La demanda del FIDA.** Para PL y para el FIDA en general es de interés contar con información detallada sea de los enfoques estratégicos sea de las metodologías y de las herramientas aplicadas y su posible replicabilidad en otros países y en otras condiciones diferentes de las condiciones peculiares de la Sierra del Perú; ii) **La demanda del Gobierno del Perú.** El GOP señaló esperar respuestas que puedan apoyar las decisiones de política. El Ministerio de Agricultura (MAG) ha solicitado informaciones y evaluaciones que permitan entender cómo los proyectos del FIDA, y sus innovaciones, se hayan demostrado eficaces y adecuadas al grupo objetivo de los proyectos, y sobre todo sí y cómo los beneficiarios de los proyectos, y en qué porcentaje, han podido superar sus condiciones de pobreza y exclusión. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) manifestó su interés en conocer la “eficiencia” y “eficacia” de la inversión pública en los proyectos de lucha contra la pobreza rural y conocer las ventajas comparativas entre los diferentes modelos de programas y proyectos que se han implementado por parte del FIDA. Por su parte los gobiernos regionales, en el marco del proceso de descentralización estaban interesados en la capacidad de planificación y ejecución directa de los usuarios, a nivel local y a nivel de comunidades.

8. Dado el alcance y la posible relevancia de los resultados de la evaluación temática para futuros proyectos de desarrollo rural en la Sierra Andina, el taller de septiembre recomendó ampliar el CAA, incluyendo un representante del Ministerio de Finanzas de Ecuador⁷ y un representante del Ministerio de Finanzas de Bolivia⁸, que fueron invitados a participar al proceso de evaluación y al tercer taller de presentación de los resultados de la evaluación.

9. **Taller de noviembre.** El 25 de noviembre de 2003, en Lima, se presentaron los resultados de la evaluación en un taller conclusivo, con la presencia de todos los miembros del CCA, del CAA ampliado y de otras personalidades del GOP y de agencias de cooperación multilateral así como de ONG del sector. Los resultados de este taller forman parte de los acuerdos finales que se presentan a continuación. En este taller se recomendó preparar y poner en ejecución un plan de difusión de los resultados y de las recomendaciones obtenidas por la evaluación temática. En base a estas recomendaciones, de acuerdo con una propuesta de la División de Comunicaciones (EC) del FIDA y con PL se inició la elaboración de un libro, un CD-rom multimedial y un programa de difusión de los informes de la evaluación temática en sitios *web* como la Red de Proyectos Financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe (FIDAMERICA), el FIDA, el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), etc.

10. En el curso del 2003 se han realizado otros talleres de trabajo y presentaciones parciales de los avances y de los resultados preliminares. De especial relevancia ha sido la presentación de los resultados preliminares de la evaluación temática en el II Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural, convocado por PL y organizado conjuntamente por FIDAMERICA y PREVAL, en Lima, entre el 24 y 26 de septiembre de 2003.

II. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

11. La evaluación y el debate desarrollado en los tres talleres, y en particular la discusión y los aportes vertidos en el taller conclusivo pusieron en evidencia que: **“los proyectos del FIDA en el Perú son proyectos basados en la demanda y apuntan al desarrollo de mercados locales de bienes y servicios, fomentando la transferencia de responsabilidad y de poder de decisión a las organizaciones. Estos enfoques no representan una innovación *per se*: lo que es innovador es que en el Perú se han aplicado de forma coherente y consistente, y que, para hacerlo, el FIDA en el Perú ha generado innovaciones estratégicas, metodológicas e instrumentales que han permitido la concreción de estos planteamientos.”**

12. Se ha constatado que los conceptos relacionados con: i) la demanda y la participación; ii) el desarrollo de mercados locales de servicios; y iii) la transferencia de responsabilidad y de poder a las organizaciones han sido aplicados de forma consistente. En el caso del Perú, las innovaciones no responden a un proceso de terciarización ni a un proceso de coejecución, es decir:

- i) los proyectos no implementan sus acciones subcontratando servicios a terceros (terciarización), ya que esta tarea y responsabilidad es transferida en autogestión a las organizaciones de los beneficiarios;
- ii) los proyectos no coejecutan, sino que son las organizaciones de beneficiarios, en sus diferentes formas, las responsables de las decisiones y de su ejecución.

13. A pesar de que la mayor parte de las críticas expuestas en el documento ya citado, *Evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse*, resultan válidas para el promedio de las operaciones del FIDA, la evaluación y las consideraciones presentada en el taller conclusivo ponen en evidencia que, en el caso peruano se han introducido, con resultados satisfactorios, innovaciones importantes. En efecto, las innovaciones en el Perú han sido:

- a) aplicadas con continuidad y coherencia durante un período de más de doce años en un proceso iterativo de diseño e implementación de los proyectos;
- b) introducidas teniendo en cuenta el contexto socio-económico local;
- c) consolidadas y replicadas por medio de un proceso iterativo;

- d) repetidas por lo que se refiere a la modalidad operacional, como en el caso del proyecto de Información, Investigación y Extensión Agrícola (INCAGRO) financiado por el Banco Mundial, y repetidas en otros países, como Bolivia, Nicaragua y, recientemente, Ecuador;
- e) apoyadas por los programas regionales del FIDA para suplir la limitada capacidad interna de investigación y replicación del Fondo.

14. Ha existido consenso en el CCA y en el CAA, de que las operaciones del FIDA en el Perú se enmarcan en una **estrategia** que apunta a: i) incrementar los capitales en poder de la población pobre rural y el acceso a los servicios, fortaleciendo el desarrollo de mercados locales de servicios y la capacidad de los beneficiarios para contratarlos directamente; ii) fomentar la provisión y los proveedores de servicios, privados o públicos; iii) promover vínculos entre los campesinos, los artesanos y los microempresarios, el eslabonamiento urbano-rural; iv) la descentralización de las decisiones y la participación directa de los beneficiarios en las decisiones sobre el uso de los recursos, incluidos los monetarios. A estas líneas principales se agrega una clara estrategia que apunta al fortalecimiento de las organizaciones democráticas locales, el desarrollo del capital humano, la recuperación de conocimientos y cultura locales, y la consolidación de las capacidades de negociación entre los pobres rurales y el resto de la sociedad.

15. En Perú las **innovaciones desarrolladas en los proyectos** del FIDA responden a un proceso de acumulación de experiencias, de ajuste, modificaciones y definiciones dentro de una línea de trabajo continua y coherente. Algunos factores contextuales han influido, y, en algunos casos favorecido, la posibilidad de introducir elementos innovadores. Entre ellos: i) la experiencia acumulada con los proyectos de la década de los ochenta; ii) la amplia disponibilidad de estudios de carácter socioeconómico sobre la realidad campesina y andina; iii) la presencia en el país del FIDA, por medio de la Oficina en Lima, y la continuidad del Gerente de Operaciones encargado del Perú desde 1985, que ha permitido apoyar con fuerza a los operadores de los proyectos sosteniendo la continuidad de los enfoques y el diálogo con las autoridades nacionales.

III. PRINCIPALES APRECIACIONES DE LA EVALUACIÓN

16. De acuerdo con los resultados de la evaluación temática y las apreciaciones presentadas en los talleres, se han evidenciado un conjunto de apreciaciones y de conceptos que se consideran útiles y replicables para los proyectos de desarrollo rural en el contexto de la sierra andina, pero que, en buena medida, son aplicables también a otros contextos.

A. Ciclo del proyecto, enfoque e implementación

17. La primera apreciación se refiere al diseño, contenido y enfoque de los proyectos. En el Perú el ciclo de proyecto ha mantenido las formas y los procedimientos estándar del FIDA, con algunas prácticas aplicadas con especial atención. Entre ellas se han demostrado eficaces:

- a) la **consulta con los beneficiarios** en el momento de la elaboración como elemento esencial en la introducción de innovaciones;
- b) el proceso de diseño de los proyectos basado en una fuerte **interacción** entre el Gerente de Operaciones, los consultores y los beneficiarios, así como una metodología de diseño *in continuum*; y
- c) el constante **apoyo y seguimiento** del Gerente de Operaciones y del FIDA y de los programas regionales, que ha favorecido la adopción de las innovaciones en la etapa de implementación.

18. En el MARENASS y el CORREDOR son de particular interés las modalidades de implementación, que incluyen metodologías de gerencia, la optimización en la utilización del personal muy reducido y la capacidad de apropiarse de las innovaciones, así como de favorecer el diálogo con los campesinos y sus organizaciones. Varias innovaciones han sido ajustadas y mejoradas en la etapa de implementación en base a sugerencias del personal y en especial de los beneficiarios. La flexibilidad de los proyectos, los mecanismos de selección del personal del proyecto por medio de

concursos públicos y de talleres de prueba han sido algunos de los elementos que han permitido mejorar el desempeño de la implementación.

19. En el Perú se ha tratado de diseñar proyectos que incorporan un enfoque de flexibilidad introduciendo mecanismos reales de participación de los usuarios en las decisiones sobre las finalidades, objetivos, actividades y administración de recursos. Los enfoques principales han sido: i) un enfoque guiado por la demanda; ii) el reconocimiento del rol central de las comunidades y de las familias; y iii) la estrategia de desarrollo de mercados locales de servicios y bienes. **En los proyectos se otorga un lugar preeminente a las familias y a las comunidades: los proyectos son instrumentos para apoyar las líneas de desarrollo identificadas por ellas.**

20. Ha habido consenso, entre todos los socios de la evaluación temática, que este proceso ha podido desarrollarse en cuanto se ha asumido una premisa implícita: *dar poder de decisión a los campesinos*, reconociendo que cada proyecto de inversión pública define un espacio institucional en el interior del cual los actores poseen derechos y deberes.

B. Desarrollo de mercados de servicios y de bienes

21. La segunda apreciación es que, implícitamente, las propuestas reconocen que el mercado de servicios rurales, con reglas claras, tiende a ser más eficiente en la asignación y utilización de recursos que las instituciones públicas. Para fortalecer y desarrollar este tipo de mercado el FIDA ha desarrollado una estrategia en la que se combinan acciones en tres ámbitos complementarios: la **demanda**; la **oferta**; y las **condiciones del mercado**. En los proyectos del FIDA en el Perú, el trabajo ha sido simultáneo y complementario en los tres ámbitos, con el fortalecimiento de la demanda como área de intervención principal. La **estrategia** adoptada por el FIDA ha sido dejar de proveer una oferta fija de factores productivos, para promover el desarrollo de mercados locales basado en mecanismos guiados por la demanda. Esta estrategia está estrechamente vinculada a las estrategias de empoderamiento y consolidación de la organización de la población beneficiaria. La adopción de este enfoque tiene una implicación adicional fundamental: **se transfiere a los demandantes y a sus organizaciones las responsabilidades del manejo directo de fondos públicos.**

Fortalecimiento y ampliación de la demanda de servicios

22. Los mecanismos para la ampliación de la demanda son: un incentivo directo transferido a los usuarios, que rompe la inercia y el *status quo*, y un conjunto de actividades destinadas a lograr que: i) la demanda potencial se convierta en efectiva y las demandas potenciales se ordenen en base a las prioridades de los demandantes en el marco de un “ámbito” definido por los objetivos del proyecto; ii) la demanda se satisfaga en el mercado; iii) los demandantes obtengan beneficios de estas transacciones; iv) los demandantes obtengan información oportuna y a bajo costo sobre alternativas económicas; y v) existan potencialidades/posibilidades, a nivel individual, para ampliar el ingreso y/o el patrimonio.

El rol de las organizaciones de base y la demanda

23. Los proyectos han demostrado que es esencial colocar a las familias y comunidades en el centro del proceso, con sus propias propuestas, sus potencialidades y capacidades. Son los interesados mismos quienes deciden qué recursos disponibles utilizar y cómo utilizarlos. Para lograr esto los proyectos han actuado en el fortalecimiento de las organizaciones y de las familias, para la gestión y control de las intervenciones; y para el desarrollo de iniciativas de mercado.

24. Las comunidades andinas, aún aquellas que se encuentran en condiciones de debilidad organizacional, representan unidades de autogobierno descentralizado. Se ha aprendido con la experiencia del FIDA que un sistema descentralizado con base en las comunidades locales puede captar mejor las preferencias de los interesados finales y tiene mayores posibilidades de éxito en los proyectos de desarrollo rural que facilitan la búsqueda de soluciones públicas de consenso para lograr un mayor bienestar social. Las comunidades siguen vigentes en la organización de la sociedad andina

y pueden adquirir un protagonismo directo en el desarrollo local. Los resultados de los proyectos demuestran que colocar a las comunidades y a los campesinos y familias en lugar preeminente de las intervenciones fue una decisión acertada.

25. Para lograr el fortalecimiento y el empoderamiento de las comunidades además de acciones tradicionales, como la capacitación, se ha identificado como estratégica la definición de: i) las relaciones proyecto/comunidades (transferencia de los fondos a las comunidades, relaciones con el proyecto basadas en contratos con responsabilidad mutua); y ii) las relaciones entre familias y comunidades. Las familias se relacionan con su comunidad con más de un objetivo y las organizaciones económicas “particulares” destinadas a emprender planes de negocios son totalmente compatibles con la organización mayor. La experiencia ha demostrado que la comunidad asume legítimamente un papel político, regulador, normador y facilitador, mientras que los intereses económicos corresponden a las familias.

26. Es necesario trabajar con organizaciones legítimas, social y legalmente reconocidas. A ellas se transfiere capacitación para que identifiquen sus demandas y definan las prioridades de las mismas. Una vez que la organización, desde su interior, llega a un acuerdo sobre sus demandas de asistencia técnica y les otorga una determinada prioridad, presenta, como comunidad su propuesta y compite para la asignación de recursos. La organización recibe los fondos de coinversión y se hace responsable de administrar y entregar los recursos a las familias y usuarios.

Fortalecimiento de la demanda - transferencia y administración directa de los recursos de coinversión

27. Este es uno de los elementos fundamentales de la estrategia y del enfoque que permite transferir concretamente, junto con los mecanismos de planificación y de priorización, el poder de decisión a los usuarios. La metodología y las herramientas principales son:

- a) Un **contrato** entre el proyecto y la organización de los usuarios. Se trata de compromisos mutuos y legales entre el proyecto y las organizaciones que deben ser respetados por ambas partes. La utilización de un instrumento legal genera una noción de sociedad y alianza que implica derechos y deberes distinta de la relación tradicional benefactor-beneficiario.
- b) La **contrapartida**. Éste mecanismo permite fomentar la autoselección de los proyectos más rentables (económica o socialmente). La contrapartida en efectivo, a cargo de los beneficiarios directamente involucrados, es un requisito fundamental para lograr la transferencia de fondos desde el proyecto hacia la organización.
- c) La **apertura de cuentas**. Para que una organización reciba fondos del proyecto es necesaria una cuenta en una institución financiera formal. Esta condición es de gran importancia ya que incentiva a las organizaciones a relacionarse formalmente con el sistema financiero.

28. La transferencia de fondos y de la responsabilidad de su administración a las comunidades ha demostrado ser un factor efectivo para desencadenar dinámicas positivas. Las experiencias de FEAS, MARENASS y CORREDOR muestran que los mecanismos de control social, las rendiciones de cuentas ante la asamblea general y el mantenimiento de cuentas claras y ordenadas, son suficientes para evitar eventuales problemas de desviación de fondos.

Ampliación de la oferta

29. Es viable y posible desarrollar la oferta a partir de la mayor **capacitación de los profesionales locales** y de la incorporación de nuevos asistentes técnicos. La estrategia adoptada por los proyectos se ha orientado primero a consolidar la oferta existente, y, posteriormente, a apoyar su expansión. Para lograr la consolidación de la oferta de mercado se ha abandonado la estrategia de fortalecimiento directo de la demanda y la expansión de la oferta se ha buscado a través de la incorporación de

oferentes locales no profesionales. Los principales instrumentos utilizados para ampliar y mejorar la oferta competitiva han sido:

- a) La **capacitación**. Los sistemas de capacitación se basan en la experimentación y en compartir saberes y experiencias entre oferentes con distintos niveles de capacidades y de conocimientos técnicos y científicos.
- b) **El sistema de capacitación “campesino a campesino”**. Esta metodología se ha aplicado y desarrollado a partir del MARENAS: los *yachaq*⁹ capacitan a grupos de *yachachiq*¹⁰, que, a su vez, enseñan lo que han aprendido a las familias campesinas.
- c) **Incentivos e intercambio de información para los oferentes profesionales**. Resulta de mucha utilidad estimular un ambiente de competencia entre los oferentes. Los concursos entre demandantes, que han contratado asistencia técnica, fomentan la competencia indirecta entre los asistentes técnicos, que ven en estos concursos un sistema de acreditación y prestigio. La inclusión de nuevos segmentos de oferentes técnicos promueve la competitividad entre ellos.

Mejora del mercado

30. La tercera área de intervención, que se ha abordado simultáneamente a las dos anteriormente descritas, apunta a **mejorar las condiciones en que operan los mercados**. Para ello, se han alcanzado resultados positivos con una estrategia basada en: i) la reducción de los costos de transacción asociados con la participación en el mercado de oferentes y demandantes y los mecanismos de contratación administrados por las comunidades; y ii) la mayor capitalización de los demandantes para fortalecer sus condiciones iniciales.

C. El sistema de los concursos

31. En el MARENASS, y, posteriormente, en el CORREDOR se ha utilizado un método de asignación competitivo de los recursos basado en concursos. Los concursos, ya sean individuales, de grupo o intercomunales, tienen entre sus **objetivos**: introducir conceptos de competencia y competitividad en función de los resultados, fomentar la adopción e imitación de nuevas prácticas, movilizar recursos locales, promover actividades colectivas y fomentar la cohesión social. Existen concursos temáticos (rehabilitación y construcción de andenes, por ejemplo), concursos individuales y de grupo, concursos comunales e intercomunales y concursos para grupos específicos.

32. Los concursos permiten mostrar los resultados derivados de la contratación de servicios y constituyen un mecanismo de **evaluación directa** de la calidad de los servicios: el beneficio derivado de la contratación de asistencia técnica resulta evidente, público, y “evaluado”. Los concursos colectivos o de grupo fomentan la colaboración entre pares (la transferencia de conocimientos y prácticas), lo que a su vez se traduce en mejores resultados para el conjunto.

33. Los participantes, con el fin de ganar los concursos (el premio y, sobre todo, el prestigio), invierten recursos propios y tienden a maximizar los efectos de la asistencia técnica, mostrando una mayor rentabilidad para la misma (por la mayor inversión y esfuerzo de cada participante). Los concursos no son una competición entre pobres para obtener recursos mínimos, sino un proceso que permite movilizar recursos de los campesinos y obtener la mejor utilización de los servicios.

34. Para lograr resultados positivos los usuarios (las comunidades) deben manejar directamente el sistema de concursos: elegir a los jurados, resolver los conflictos, establecer las fechas de entrega, los montos de los premios y las fiestas correspondientes, y administrar los recursos destinados a premios. Los premios en efectivo representan una pequeña fracción del esfuerzo de los ganadores y un monto significativamente menor de lo que los campesinos invierten para asegurar su participación.

D. Los planes de negocio

35. La metodología del “plan de negocio” apunta a la búsqueda de iniciativas que se apoyan en la vinculación (actual y potencial) entre la economía comunal, la economía familiar y los mercados. El desarrollo de planes de negocio a partir de iniciativas familiares y/o grupales surge de la planificación comunitaria. El proceso permite la incorporación plena de la comunidad campesina como garante del grupo de campesinos que quiera emprender un negocio. Las comunidades son el sujeto *político* que planifica, define prioridades y administra los fondos públicos que se transfieren, mientras que las familias (o los grupos de interés) son el sujeto *económico* privado, que define los fines empresariales según criterios de rentabilidad.

E. Mercados de bienes

36. Los instrumentos principales que han resultado efectivos para desarrollar mercados locales de bienes son los siguientes: i) recursos de coinversión para el desarrollo de planes de negocio y para la contratación de una gama muy amplia de servicios; ii) desarrollo de sistemas de cadena “corta” que tienen en cuenta las reales capacidades de operación de los campesinos; iii) fortalecimiento de las organizaciones y de los grupos de interés relacionados con los planes de negocio; iv) fortalecimiento de las vinculaciones con microempresas rurales y semiurbanas; y v) identificación y definición precisa del papel de los intermediarios para que se asocien al plan de negocio.

F. Desarrollo rural y relaciones territoriales

37. En el Perú, se ha demostrado que para lograr impactos y resultados en los programas de desarrollo rural es esencial entender con precisión “*quién*” es el sujeto de los proyectos de desarrollo rural y cuáles son sus estrategias, sus aspiraciones y sus expectativas. Las investigaciones sociales y la experiencia han contribuido a esclarecer que los campesinos de los Andes no son agricultores especializados, cuyo bienestar se encuentre vinculado al incremento de la productividad y la producción en uno o dos cultivos o crianzas, sino que son los gerentes de una gama muy diversa de recursos, todos ellos escasos, que rentabilizan adaptándose a los cambios sociales, económicos y políticos del contexto.

38. La experiencia muestra que los campesinos, que según una visión tradicional se dedicaban predominantemente a las actividades agropecuarias, complementan cada día más sus ingresos con actividades no agropecuarias y se relacionan cada vez en mayor medida con las economías regionales y las ciudades (medias y grandes). El desarrollo de los mercados urbanos modifica la rentabilidad de los distintos productos agropecuarios. Esto produce inestabilidad, pero genera al mismo tiempo demandas de productos y abre nuevas oportunidades de ingreso extraprediales para la fuerza de trabajo. Todo lo anterior significa que el progreso de las familias rurales está estrechamente relacionado con el desarrollo regional.

39. En este contexto, la **superación de las condiciones de pobreza rural** no pasa sólo por el desarrollo agropecuario o de infraestructura, sino que responde a un concepto de promoción de un sector social, con sus planes y sus estrategias. Dentro de esa perspectiva, es esencial enfocar el tema de las vinculaciones urbano-rurales y territoriales, utilizando una estrategia que tiene en cuenta la visión y las expectativas de los campesinos y comuneros, sabiendo que la relación ciudad-campo, en el interior de los subsistemas urbanos de la Sierra, constituye un “tejido relacional” extremadamente complejo que no puede reducirse al eslabonamiento de algunas cadenas productivas.

40. La experiencia muestra que los campesinos y comuneros consideran, en orden de importancia, que las **ciudades pequeñas y medianas**: i) les dan la posibilidad de educar, capacitar y orientar a sus hijos hacia los mercados laborales urbanos sin que esto signifique necesariamente alejarlos de la región; ii) les dan la oportunidad de comercializar productos de media/baja calidad y en pequeñas cantidades; iii) representan mercados laborales extraprediales que permiten acceder a ingresos monetarios que refuerzan su economía sin alejamiento traumático de la vida familiar.

IV. RECOMENDACIONES ACORDADAS POR TODOS LOS SOCIOS DEL CCA DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA

41. Los resultados de la evaluación temática presentados en el Taller Final desarrollado en Lima en noviembre del 2003, el debate, las consideraciones y las observaciones del CCA, del CAA y de otros participantes, han permitido identificar y lograr un acuerdo sobre las siguientes recomendaciones que se consideran útiles para el diseño y la implementación de futuros proyectos de desarrollo rural en la región.

Recomendación 1. Análisis y evaluación futura. Se considera que las experiencias innovadoras aplicadas en el Perú han tenido éxito, sin embargo el proceso, lejos de haber concluido, está en plena evolución. En este sentido se recomienda observar los resultados que se obtengan con el CORREDOR y con el nuevo Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur y en base a las indicaciones que se puedan obtener, precisar, revisar, corregir o complementar los elementos que se han presentado en esta evaluación temática.

Recomendación 2. Las comunidades y las familias. Los proyectos de desarrollo rural en la sierra andina, y los proyectos que se desarrollen en contextos similares, deben considerar como esencial la revalorización y fortalecimiento de las familias y de las organizaciones, en primer lugar las comunidades. La posibilidad efectiva de tomar decisiones, de guiar el propio proceso de desarrollo según estrategias familiares y comunales, y de contar para ello con recursos adecuados han revalorizado capacidades y potencialidades locales.

Recomendación 3. Transferencia efectiva de poder de decisión. La evaluación muestra que el fortalecimiento de las comunidades ha hecho que éstas cuenten con más posibilidades para incidir en la planificación del futuro comunitario, la gestión de fondos y la conducción de procesos de desarrollo. Entre los efectos identificados se puede mencionar el poder de negociación con los restantes sectores sociales, así como la capacidad de manejar los propios recursos naturales productivos y planificar, regular y normar. La estrategia de transferencia de poder decisorio y de recursos a las comunidades ha logrado fortalecer la legitimidad de las comunidades. El efecto directo más significativo de la transferencia de capacidad de decisiones, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones, el respeto de sus decisiones y la aplicación de reglas claras y de contratos entre pares, ha sido el fortalecimiento del concepto de *persona* y de *ciudadano*, con la consecuente afirmación de derechos. Se recomienda que los proyectos futuros en la región sigan introduciendo mecanismos de transferencia del poder de decisión a las comunidades y a las familias.

Recomendación 4. El mercado de los servicios. El desarrollo de mercados locales de servicios permite producir un volumen de servicios superior al que se hubiera logrado si los proyectos los hubiera producido directamente. Se ha demostrado que es posible desarrollar mercados locales de servicios en zonas pobres rurales y que, a través de la transferencia de incentivos competitivos y de poder de decisión a la población de bajos ingresos, es posible hacer que las demandas sean efectivas.

La ampliación de la oferta y la transferencia a los usuarios de la responsabilidad en la administración de los recursos son dos elementos que permiten utilizar en forma más eficiente los servicios de asistencia técnica. Los usuarios, dado que gastan recursos propios y recursos de coinversión, optimizan y hacen más eficiente el uso de los recursos destinados a la contratación. Contratan especialistas sólo por el tiempo estrictamente necesario, aprovechan la ampliación de la oferta para negociar el costo de los servicios y combinan la contratación de especialistas profesionales y no profesionales.

Se recomienda que las futuras intervenciones del FIDA en la región, que tengan un componente de fortalecimiento de mercados de servicios de asistencia técnica, evalúen ex-ante los elementos siguientes: i) la existencia de una demanda para servicios técnicos que pueda satisfacerse en los

mercados locales; ii) el grado de conocimiento de las demandas para estos servicios por parte de los productores; iii) la disponibilidad de los demandantes a invertir fondos complementarios; iv) la utilidad de los sistemas competitivos para asignar recursos al fin de promover la inversión local; v) la importancia del rol que las organizaciones desempeñen como intermediarios entre el proyecto y los beneficiarios.

Recomendación 5. Los proyectos. Se recomienda que los proyectos incorporen enfoques y metodologías flexibles y que asuman el papel de instrumento de inversiones públicas facilitador de las relaciones privadas. Se recomienda que tengan unidades de ejecución pequeñas, que se dedican a estimular los procesos y a crear un contexto normativo finalizado al cumplimiento de los contratos y que eviten la oferta directa de servicios.

Recomendación 6. Legitimación/validación. Las innovaciones propuestas deben contar con una “validación” previa y deben buscar su legitimación en el grado de aceptación y “apropiación” por parte de los beneficiarios. Las familias y comunidades con sus estrategias, aspiraciones y expectativas deben ocupar un lugar preeminente en las propuestas de los proyectos. El reconocimiento de las comunidades y de los campesinos como interlocutores y no como beneficiarios es esencial para la consolidación y la sostenibilidad de las intervenciones. Las comunidades consideran la propuesta del FIDA una importante aportación porque permite el control del proceso que está en manos de los campesinos y sus organizaciones.

Recomendación 7. Buenas prácticas en el ciclo de proyecto: i) El diseño de los proyectos debe basarse en un proceso abierto de consulta con todos los protagonistas interesados; la consulta con los beneficiarios es esencial para la introducción de innovaciones; ii) el personal de las unidades de ejecución de los proyectos debe seleccionarse por concurso y contar con apoyo por lo que se refiere a la introducción de innovaciones; iii) la presencia del FIDA en el país favorece la adopción de innovaciones; iv) las experiencias innovadoras han de evaluarse de forma constante y con procedimientos adecuados.

Recomendación 8. Metodologías y herramientas. Se recomienda la utilización de:

- Transferencia de incentivos monetarios en montos adecuados a los niveles de actividad de los beneficiarios junto con el poder de decidir en qué gastar dichos recursos.
- Sistemas de concursos.
- Procesos de planificación de demandas y definición de prioridades por las organizaciones de usuarios.
- Pasantías y estimulación del contacto entre pares.
- Incorporación de instancias sociales que actúen como intermediarias (asociaciones, comunidades, etc.).
- Delegación de responsabilidades de decisión y de definición de reglas a los beneficiarios.
- Flexibilidad que permita incorporar demandas y sugerencias de los beneficiarios sobre cómo actuar.
- Respeto e incorporación de la cultura local a los procesos que se pretende dinamizar.
- Utilización de instrumentos contractuales en las relaciones usuarios/proyectos.
- Transferencia de fondos a través del sistema financiero formal.
- Exigencia de un monto de contrapartida por parte de los beneficiarios.
- Extensión del flujo de información, con el consecuente impacto en la reducción de costos de transacción y en la expansión de la oferta de servicios.

V. RECOMENDACIONES ORIGINALMENTE FORMULADAS POR OE QUE NO FUERON CONSIDERADAS PERTINENTES POR ALGUNOS SOCIOS DE LA EVALUACIÓN

42. La metodología utilizada en la labor de la evaluación temática ha privilegiado el contacto y el intercambio permanente entre todos los participantes. Esto ha permitido un proceso constante de

enriquecimiento, de análisis y de elaboración “consensuada” de los diferentes temas objeto de la evaluación. Los numerosos temas han sido analizados a fondo y, en caso de desacuerdo, han sido revisados y en muchos casos han originado análisis e investigaciones adicionales. El informe final y los presentes acuerdos resumen todos los puntos de vista y las opiniones compartidas.

43. Un tema que requiere trabajo adicional se refiere a la oportunidad/necesidad de difusión de los resultados de la evaluación temática. Todos los miembros del CCA y del CAA han convenido en la importancia de un amplio proceso de difusión de los principales hallazgos de las experiencias innovadoras de los proyectos apoyados por el FIDA en Perú, sin embargo este proceso sólo se pudo concretar parcialmente¹¹. Sin embargo, se ha elaborado un libro destinado a un público no especializado, un CD multi-media y otro material que será presentado en páginas *web*, tanto en el FIDA como en la región.

Innovative Experiences of IFAD Projects in Peru

Thematic Evaluation

AGREEMENT AT COMPLETION POINT¹²

I. THE CORE LEARNING PARTNERSHIP AND THE USERS OF THE EVALUATION

1. The agreement presented in this document is the outcome of the workshops held by the Office of Evaluation (OE) between February and November 2003, based on the reports of the Thematic Evaluation of the Innovative Experiences of IFAD Projects in Peru. The Government of Peru and IFAD's Latin America and the Caribbean Division (PL) had requested this thematic evaluation as a result of two important observations: (i) IFAD's projects in Peru are characterized by innovative proposals and approaches -- an observation made in the completion evaluation of the Promotion of Technology Transfer to Peasant Communities in the Highlands (FEAS) Project, the interim evaluation of the Management of Natural Resources in the Southern Highlands (MARENASS) Project and other documents and partial studies; and (ii) there is great value to having an evaluation and case analysis of innovative experiences, which will help to improve the implementation of rural development projects, bearing in mind IFAD's lack of demonstrated capacity for innovation (as underscored in a document on the Fund's capacity to promote replicable innovations that was prepared by OE and submitted for consideration to the Executive Board in 2002).¹³

2. At workshops and other meetings, the need was emphasized for detailed knowledge of the theoretical hypotheses underlying validation of innovative experiences in Peru, both those preceding the formulation of each proposal as well as those that follow -- their features, conceptual bases and development with respect to *the results and impacts achieved*. "Innovative experience" refers to *any idea, practice or object that is perceived as new by an individual or any other adopting unit, such as a group, farming community or institution*.

3. The study was undertaken by a multidisciplinary group of consultants coordinated by OE and with the support of the Core Learning Partnership (CLP) and the Broad Learning Partnership¹⁴ (BLP). In line with IFAD's new evaluation policy (April 2003), the IFAD Evaluation Officer for Latin America and the Caribbean acted as facilitator in the process leading to this agreement, in collaboration with the Thematic Evaluation Team Leader. A Scientific Committee¹⁵ for revision and reference was also set up within the CLP, composed of three scientists and academic-level research experts in rural development.

Workshops: participation and methodology

4. **February workshop.** This workshop was held in Lima in February 2003 to discuss the Approach Paper of the thematic evaluation. It stressed that although many of the approaches and concepts used were the outcome of scientific and academic research and other sources, and therefore not in the strict sense "new and special", in the case of Peru there had been no evaluation of results or systematization of the approaches and practices used in the implementation of medium- or large-scale rural development projects.¹⁶ The workshop recommended organizing the analyses of innovative experiences as follows:

Innovative experience by thematic area	Innovative experience by sub-area
1. Strategy, design and implementation. The critical path of innovations	• Strategic development, strategy and project cycle

2. Economic issues	<ul style="list-style-type: none"> • Demand-driven development • Galvanization of the service market
3. Social and productive issues	<ul style="list-style-type: none"> • Social inclusion, empowerment • Production, business plans, capital and income
4. Policy and institutional issues	<ul style="list-style-type: none"> • Rural and regional development • Projects and public investment
5. Legitimization and ownership	<ul style="list-style-type: none"> • Acceptance and adoption by beneficiaries • View of users
6. Project implementation	<ul style="list-style-type: none"> • Project implementation strategies and capacity for self-innovation
7. Dissemination, replicability and political dialogue	<ul style="list-style-type: none"> • Replication and consolidation of innovations

5. The workshop also recommended focusing the study on an analysis of innovative experiences on the basis of three concepts applied in the projects: (i) demand and participation; (ii) the development of local service markets; and (iii) the transfer of responsibility and power to local organizations. This workshop clearly identified the methodology used in the thematic evaluation and made the following recommendations: (i) analysis of the available information (evaluations, reports, specific consultation reports, and monitoring and evaluation reports); (ii) field visits and field work, including interviews and direct observation in project areas; (iii) surveys on relevant topics and field visits to similar areas where IFAD projects have not been implemented; and (iv) periodic presentations, analyses and discussions of working drafts with the Scientific Committee and the CLP.

6. **September workshop.** A second workshop was held in Lima in September 2003, attended by all the members of CLP, several members of the BLP and two representatives of the Scientific Committee¹⁷. The participants analysed the draft progress reports drawn up by the consultants and the preliminary results of the field survey. Recommendations were made to the consultants responsible for the study, emphasizing the need to keep the main objectives of the thematic evaluation clearly in view. This was to be achieved by: (i) obtaining a “synthesis”, interpretation and evaluation of the innovations that would provide an overall view in terms of their results and impacts; and (ii) highlighting and clarifying the relations between IFAD, the Government of Peru and policies – how and where IFAD’s innovations and operations fit within national policies and within the context of other programmes and projects.

7. The September workshop led to a definition of IFAD’s requirements as well as those of the Government of Peru.

- a) **IFAD’s requirements:** it would be useful for PL and IFAD in general to have detailed information on strategic approaches, methodologies and tools used, and the possibility of replicating these approaches in other countries and under conditions different from those of Peru’s highlands.
- b) **Government of Peru’s requirements:** the Government indicated that it was hoping for responses that would support policy decisions; the Ministry of Agriculture requested information and evaluations showing how IFAD’s projects and innovations have proved effective and appropriate for the project’s target group, and above all if and how the project’s beneficiaries (and what percentage of them) have been able to overcome their conditions of poverty and marginalization; the Ministry of Economic Affairs and Finance indicated that it would like to know about the efficiency and effectiveness of public investment in projects to combat rural poverty and the comparative advantages of the

various programme and project models that IFAD has adopted; and, within the context of the decentralization process, the regional governments were interested in the direct planning and implementation capacities of users at the local and community levels.

8. In view of the range and possible relevance of the thematic evaluation results for future rural development projects in the Andean highlands, the second workshop recommended that the BLP be enlarged to include a representative of Ecuador's Ministry of Finance¹⁸ and a representative of Bolivia's Ministry of Finance,¹⁹ who were invited to take part in the evaluation process and in the third workshop, which presented the evaluation results.

9. **November workshop.** The results of the evaluation were presented at a wrap-up workshop in Lima on 25 November 2003, attended by all the members of CLP, the enlarged BLP and other members of the Government of Peru, multilateral cooperation agencies and NGOs concerned with the sector. The results of this workshop form part of the final agreements presented below. The workshop recommended the preparation and implementation of a plan to disseminate the results and recommendations obtained from the thematic evaluation. On the basis of these recommendations and in line with a proposal by IFAD's Communications Division and PL, work was started on a book, a multi-media CD-rom and a programme to disseminate the reports of the thematic evaluation on such websites as IFAD's, the Network of IFAD-Supported Projects in Latin America and the Caribbean (FIDAMERICA), and the Centre for Studies and Development Promotion (DESCO).

II. MAIN EVALUATION FINDINGS

10. The evaluation and discussions carried out in the three workshops, especially the discussions and contributions of the wrap-up workshop, highlighted the fact that: *"IFAD's projects in Peru are demand-driven projects and focus on the development of local goods and service markets, fostering the transfer of responsibility and decision-making power to organizations. These approaches do not represent an innovation per se: what is innovative is that in Peru they have been applied consistently and coherently; and in doing so, IFAD has generated strategic methodological and instrumental innovations in Peru that have made it possible to secure these achievements."*

11. Although most of the criticisms expressed in the above-cited document, *Evaluation of IFAD's Capacity as a Promoter of Replicable Innovation*, do hold good for many of IFAD's operations, the evaluation and reflections presented in the wrap-up workshop indicate that in Peru, major innovations have been introduced with satisfactory results because they were:

- a) applied continuously and consistently for a period of more than 12 years in an ongoing process of project design and implementation;
- b) developed taking the local socio-economic context into account;
- c) consolidated and replicated in an ongoing process;
- d) repeated in terms of their operational approach, as in the case of the Agricultural Information, Research and Extension Project (INCAGRO) financed by the World Bank, and also in other countries such as Bolivia, Nicaragua and, more recently, Ecuador; and
- e) supported by IFAD's regional programmes in order to compensate for the Fund's limited internal capacity for research and replication.

12. There was consensus in the CLP and BLP that IFAD's operations in Peru are part of a strategy that aims to: (i) increase the capital under the control of rural poor people and their access to services by fostering the development of local service markets and the capacity of beneficiaries to hire such services directly; (ii) promote the supply of services and encourage private and public service providers; (iii) foster linkages between small farmers, artisans and microentrepreneurs, as well as urban-rural linkages; and (iv) decentralize decision-making and promote direct participation by beneficiaries in decisions on the use of resources, including financial ones. Apart from these main thrusts, there is a clear strategy aiming at the strengthening of local democratic organizations, the development of human capital, the recovery of local knowledge and culture, and the consolidation of rural poor people's capacity to negotiate with the rest of society.

13. The introduction of innovative elements was influenced – and in some cases fostered – by a number of contextual factors. These include: (i) the experience gained from projects implemented in the 1980s; (ii) the broad availability of socio-economic studies on the situation of small farmers and the Andean context; and (iii) IFAD’s presence in the country, through its Lima office, and the continuity of the Country Programme Manager (CPM) responsible for Peru since 1985, which has made it possible to lend solid support to project operators and ensure continuity in approaches and dialogue with the country’s authorities.

III. EVALUATION INSIGHTS

14. A series of insights have been drawn from the results of the thematic evaluation and the views expressed at the workshops. These are considered useful and replicable for rural development projects in the Andean highland context, but are also applicable to a large extent in other contexts. These insights are described in the following sections.

A. Project cycle, approach and implementation

15. The first insight concerns the design, content and approach of projects. In Peru, the project cycle has followed IFAD’s standard formats and procedures, with special attention given to the application of certain practices. The following practices have proved effective:

- a) **consultation with beneficiaries** during formulation as a key element in introducing innovation;
- b) **strong interaction among the CPM, consultants and beneficiaries** during project design, coupled with a flexible design formulation methodology; and
- c) **continual support and monitoring** by the CPM, IFAD and the regional programmes, which facilitated the adoption of innovations in the implementation phase.

16. With regard to the MARENASS and CORREDOR projects, special mention should be made of the implementation methodology, particularly the optimized use of a much-reduced staff, the ability to embrace and internalize innovations and the ability to foster dialogue with small farmers and their organizations. A number of innovations were adjusted and enhanced during implementation as a result of suggestions from staff and especially from beneficiaries. Project flexibility, the use of open competition to select project staff and the holding of pilot workshops were some of the elements that made it possible to improve implementation.

17. In Peru, an attempt has been made to design projects that incorporated a flexible approach, introducing effective mechanisms to ensure the users’ participation in decision-making on objectives, activities and resource administration. The main elements of this flexibility have been: (i) a demand-driven approach; (ii) recognition of the central role of communities and families; and (iii) a strategy of developing local goods and service markets. **The projects give high priority to families and communities. In essence, the projects are tools to support the development thrusts identified by these groups.**

18. All those involved in the thematic evaluation agreed that this process would have been impossible without an implicit premise: *giving decision-making power to the small farmers*, recognizing that each project entailing public investment defines an institutional space within which the actors possess certain rights and responsibilities.

B. Development of goods and service markets

19. The second insight is that the proposals implicitly acknowledge that the rural service market, with its clear rules, tends to be more efficient than government institutions in allocating and using resources. IFAD devised a strategy combining simultaneous action in three complementary spheres – demand, supply and market conditions – to strengthen and develop this type of market. The idea has been to move away from providing a fixed supply of inputs and towards fostering the development of local markets based on demand-driven mechanisms. This strategy is closely linked to those of

empowerment and consolidation of the organization of the beneficiary population. Adoption of this approach has a further basic implication: **it transfers responsibility for directly managing public funds to users and their organizations.**

Strengthening and expanding the demand for services

20. Mechanisms for expanding demand include a direct incentive transferred to users, which builds momentum and helps shake up the *status quo*. A series of activities is also included to ensure that: (i) potential demand, organized on the basis of users' priorities, is converted into real demand, within a framework defined by the project objectives; (ii) demand is met on the market; (iii) users obtain benefits from these transactions; (iv) users obtain timely and low-cost information on economic options; and (v) there are potentials/possibilities at the individual level to boost income and/or assets.

Role of grass-roots organizations and demand

21. Andean communities, even those that are organizationally weak, represent decentralized self-governing units. IFAD's experience has shown that a decentralized system based on local communities can best identify the preferences of the end beneficiaries and has more likelihood of success in rural development projects that seek consensual public solutions to achieve greater social well-being. Communities continue to play a role in the organization of Andean society and can be major players in local development. Project results show that placing communities, small farmers and their families at the centre of interventions was the right decision.

22. In addition to traditional lines of action, such as training, the following strategic elements have been identified as being successful in strengthening and empowering communities: (i) the definition of relations between project and communities (the transfer of funds to communities, relations with the project based on contracts stipulating mutual obligations); and (ii) the definition of relations between families and communities. *Experience has shown that the community legitimately assumes a role in policy-making, control, regulation and facilitation, while economic interests are left to families.*

23. It is important to work with legitimate organizations that are socially and legally recognized. Responsibility for training is transferred to them, so that they can identify their own needs and define priorities with regard to these needs. Once an organization has reached a consensus from within on its needs for technical assistance and decided on priorities, it presents its proposal as a community and competes for the allocation of resources. The organization receives coinvestment funds and takes responsibility for administering and delivering the resources to the families and users.

Expanding demand: transfer and direct administration of coinvestment resources

24. This is one of the fundamental elements of the strategy and approach, allowing the real transfer of decision-making power, together with planning and prioritization mechanisms, to the users. The methodology and main tools are:

- a) **A contract between the project and the users' organization.** The contract embodies mutual legal commitments that must be respected by both parties. The use of a legal instrument infuses a sense of commonality and partnership, involving rights and responsibilities different from those arising from the traditional benefactor-beneficiary relationship.
- b) **A counterpart contribution.** This mechanism helps to foster the self-selection of projects with the highest economic or social returns. Counterpart contributions in cash, to be provided by the direct beneficiaries, are a core requirement for the transfer of funds from the project to the organization.
- c) **The opening of accounts.** If an organization is to receive funds from the project, it must open an account at a formal financial institution. This condition is of major importance

inasmuch as it encourages organizations to establish formal relations with the financial system.

25. The transfer of funds, and of responsibility for their administration, to communities has proved an effective factor in triggering a positive dynamic. The experience gained from the FEAS, MARENASS and CORREDOR projects shows that **social control mechanisms, accountability to a general assembly and the keeping of clear accounts are sufficient to avert potential problems of diversion of funds.**

Consolidating and expanding supply

26. Supply can be expanded by providing more training to local professionals and including new technical assistance providers. The strategy adopted by the projects was geared first towards consolidating the existing supply and subsequently towards supporting its expansion. With a view to consolidating market supply, the strategy of directly strengthening demand was abandoned and the expansion of supply was sought through the inclusion of non-professional local suppliers. The main instruments used to expand and improve competitive supply have been:

- a) **Training.** Training systems are based on experimentation and the sharing of knowledge and experience among suppliers with different levels of capacity and technical and scientific knowledge.
- b) **Farmer-to-farmer training system.** This method has been applied and developed beginning with the MARENASS project, with *yachaqs*²⁰ training groups of *yachachiqs*²¹, who in turn teach the small farmer families what they have learned.
- c) **Incentives and information exchange for professional service providers.** Fostering a competitive climate among suppliers has proved very helpful. Competitions among users who have hired technical assistance services have promoted indirect competition among technical assistance providers, who see these competitions as a system of accreditation and prestige.

Improving the market

27. The third area of intervention, addressed simultaneously with expanding supply and demand, focuses on improving the conditions in which markets operate. To this end, positive results have been achieved with a strategy based on: (i) reducing the transaction costs connected with participation in the market by suppliers and users and with the hiring mechanisms used by communities; and (ii) boosting the capitalization of users in order to enhance their initial conditions.

C. The competition system (*concursos*)

28. The third insight has to do with the method of allocating resources. The MARENASS project and subsequently the CORREDOR project have used a competitive method of allocating resources, based on contests. The objectives of these contests, organized at the individual, group or inter-community level, include the introduction of concepts of results-based competition and competitiveness, encouragement of the adoption and emulation of new practices, mobilization of local resources, promotion of group activities and fostering of social cohesion. The competitions can be thematic (for example, terrace rehabilitation and construction); for individuals or groups; at the community or inter-community level; or for specific groups.

29. Competitions demonstrate the results of hiring services and constitute a mechanism for direct evaluation of service quality. The benefits derived from hiring technical assistance services are visible, public and “evaluated”. Collective or group competitions foster collaboration among peers (the transfer of knowledge and practices), which in turn leads to better results for the community as a whole.

30. In order to win a competition (not merely for the prize, but more importantly for the prestige), contestants invest their own resources and strive to maximize the impact of technical assistance, showing a greater return on it (as a result of the greater investment and effort of each contestant). The competitions are not contests between poor people to obtain minimal resources, but a process that mobilizes small farmers' resources and makes for the better use of services.

31. If the impact is to be positive, the users (the communities) must manage the competition system directly, selecting juries, resolving conflicts, setting deadlines, prize amounts and award ceremonies, and administering the resources earmarked for awards. Cash awards represent a small fraction of the winners' efforts; in fact, they are significantly less than the small farmers invest to ensure their participation.

D. Business plans

32. Another insight is the "business plan" methodology, which seeks to identify initiatives that rely on linkages (actual and potential) among the community economy, the family economy and markets. The development of business plans based on family or group initiatives is an outgrowth of community planning. The process allows full incorporation of the small farmer community as guarantor of the group of small farmers interested in undertaking some business activity. The communities are the *political* subject that plans, sets priorities and administers the public funds transferred, while the families (or interest groups) are the private *economic* subject that defines business objectives on the basis of their rate of return.

E. Goods markets

33. The main tools that have proved effective in developing local goods markets are: (i) coinvestment resources for developing business plans and hiring the broadest range of services; (ii) development of "short-chain" systems that take the small farmers' real operating capacities into account; (iii) strengthening of organizations and interest groups concerned with business plans; (iv) strengthening of linkages between rural and semi-urban microenterprises; and (v) identification and clear definition of the role of intermediaries so that they can be included in business plans.

F. Rural development and territorial relationships

34. It has been demonstrated that if development programmes in Peru are to have a positive impact, it is essential to understand clearly *who* the subjects of rural development projects are as well as their strategies, aspirations and expectations. Social research and experience have confirmed that the small farmers of the Andes are not specialized farmers whose well-being depends on boosting the productivity and production of one or two crops or livestock breeds; rather, they are the *managers* of a wide range of resources, all of them scarce, which they turn to advantage by adapting to social, economic and political changes in their context.

35. Experience has shown that **small farmers** – who, in the traditional view, engaged mainly in agricultural and animal husbandry activities – **are increasingly supplementing their income with non-farm activities and are establishing ever closer ties with regional economies and cities** (both medium and large). The development of urban markets has an impact on returns on the various agricultural and livestock products. This produces instability but also generates a demand for products and opens up new opportunities for non-farm income for the labour force. And all this means that the advancement of rural families is closely linked to regional development.

36. **In this context, overcoming the conditions of rural poverty is not simply a matter of developing agriculture or infrastructures, but rather of promoting a social sector with its plans and strategies.** Within this perspective, it is essential to focus on the issue of urban-rural and territorial linkages, adopting a strategy that takes into account the views and expectations of small farmers and community members, in the knowledge that the city-countryside relationship, within the urban subsystems of the Andean highlands, constitutes an extremely complex "relational fabric" that cannot be reduced to the linkage of a few production chains.

37. Small farmers and community members consider small- and medium-sized cities to be crucial in several ways. In order of importance, small- and medium-size cities: (i) offer them the possibility of educating and training their children and steering them toward urban labour markets without their necessarily having to leave the region; (ii) provide an opportunity to market products of medium to low quality and in small amounts; and (iii) represent non-farm labour markets that provide income to boost their economy without traumatic separations from family life.

IV. RECOMMENDATIONS AGREED UPON BY ALL THE PARTNERS IN THE CLP OF THE THEMATIC EVALUATION

38. The results of the thematic evaluation presented at the wrap-up workshop, and the discussions, reflections and observations of the CLP, BLP and other participants, led to the identification of a number of recommendations which are considered useful for the design and implementation of future rural development projects in the region.

Recommendation 1: Continued analysis and evaluation. The innovative experiences applied in Peru have had a positive impact, although the process is still evolving. In this perspective, it is recommended that the results obtained with the CORREDOR and the new Marketing Strengthening and Livelihood Diversification in the Southern Highlands Project (SIERRA SUR) be closely observed and that the elements presented in this thematic evaluation be further defined, revised, corrected or complemented on the basis of continued observations. There should be ongoing evaluation of innovative experiences, with appropriate procedures for doing so.

Recommendation 2: Emphasis on communities and families. Rural development projects in the Andean highlands and projects implemented in similar contexts should consider the strengthening of families and organizations, and especially communities, as vital. The real possibility for families and communities to make decisions and guide their own development according to their strategies, with adequate resources to do so, has increased local capacities and tapped local potential.

Recommendation 3: Effective transfer of decision-making power. The evaluation shows that the strengthening of communities has given them a greater possibility to influence plans for their future, the management of financial resources and the progress of development processes. Among the impacts identified, mention should be made of their capacity to negotiate with other social sectors and the ability to manage their own productive natural resources and to plan, regulate and set policy. The strategy of transferring decision-making power and authority over resources to communities has helped to boost their legitimacy. The most significant direct effect of transferring decision-making power, recognizing the legitimacy of the organizations and respecting their decisions, and applying clear rules and contracts between peers has been a strengthening of the concepts of *person* and *citizen*, with a consequent affirmation of rights. It is recommended that future projects in the region continue to introduce mechanisms for the transfer of decision-making power to communities and families.

Recommendation 4: Promotion of local and technical assistance services. The development of local service markets allows the production of a greater volume of services than could have been obtained had the projects produced them directly. It has been shown that local service markets can be developed in poor rural areas and that demand can be made effective through the transfer of competitive incentives and decision-making power to the low-income population.

Two elements that lead to a more efficient use of technical assistance services are the expansion of supply and the transfer of responsibility for resource administration to the users. Since users are spending their own resources as well as coinvestment funding, they make more efficient use of resources earmarked for contracting. Thus they hire specialists only for the time strictly necessary, they take advantage of the increase in supply to negotiate the cost of services and they combine the hiring of professional and non-professional specialists.

It is recommended that future IFAD interventions in the region that include a component for the strengthening of technical assistance service markets start by evaluating: (i) the existence of a demand for technical services that can be met on local markets; (ii) the level of producers' awareness of a demand for such services; (iii) the willingness of users to invest additional funds; (iv) the usefulness of competitive systems in allocating resources with a view to promoting local investment; and (v) the importance of the role played by organizations as intermediaries between project and beneficiaries.

Recommendation 5: Flexibility in projects. It is recommended that projects incorporate flexible approaches and methodologies and function as instruments for public investment that facilitate private relationships. Projects should have small implementation units, which should focus on stimulating processes and creating a normative framework designed to ensure contractual compliance, while avoiding offering services directly.

Recommendation 6: Legitimization/validation of innovations. The innovations proposed should have a prior "validation" and seek their legitimization in the degree of acceptance and adoption by beneficiaries. In this regard, families and communities, with their strategies, aspirations and expectations, should hold a central place in project proposals. The recognition of communities and small farmers as dialogue-partners and not simply as beneficiaries is essential for the consolidation and sustainability of interventions. Communities see IFAD's proposals as an important contribution inasmuch as it means that control of the process lies in the hands of the small farmers and their organizations.

Recommendation 7: Good practices in the project cycle. Project design should be based on an open process of consultation with all the stakeholders; consultation with the beneficiaries is essential for the introduction of innovations. The staff of project implementation units should be selected through competition and receive support for the introduction of innovations. In addition, the presence of IFAD in the country should be encouraged, as it fosters the adoption of innovations.

Recommendation 8: Methodologies and tools. In synthesis, the following methodologies and tools are recommended:

- the transfer of financial incentives in amounts adequate for the beneficiaries' levels of activity, together with the power to decide how such resources are to be spent;
- competition systems;
- demand planning processes and the definition of priorities by users' organizations;
- practical training and the stimulation of contact among peers;
- the incorporation of social bodies that should act as intermediaries (associations, communities, etc.);
- the delegation to beneficiaries of responsibilities for decision-making and the definition of rules;
- flexibility, allowing incorporation of the beneficiaries' requests and suggestions as to how to proceed;
- respect for the local culture and its incorporation into the processes that are to be galvanized;
- the use of contracts in relations between users and projects;
- the transfer of funds through the formal financial system;
- the requirement of a counterpart contribution from the beneficiaries;
- an increase in the flow of information, with a resulting impact in terms of reducing transaction costs and expanding the supply of services.

V. RECOMMENDATIONS ORIGINALLY FORMULATED BY OE BUT NOT FOUND APPLICABLE BY SOME PARTNERS IN THE EVALUATION

39. The methodology used in drawing up the thematic evaluation stressed ongoing contact and interchange among all the participants, and this resulted in a continual process of enrichment, analysis and “consensual” formulation of the various issues under evaluation. The many issues were analysed in depth. Any disagreements over a particular issue led to its revision and, in many cases, further analysis and research. The final report and the present agreement summarize all the shared points of view and opinions.

40. One issue that requires further work is that of the expediency/necessity of disseminating the results of the thematic evaluation. All the members of the CLP and BLP agreed that it was important to ensure a broad distribution of the main findings of the innovative experiences of IFAD-supported projects in Peru, although it has not been possible to carry out this process in full.²² However, a book intended for a non-specialized readership has been assembled, a multi-media CD has been created, and other material has been produced that will be presented on IFAD’s and regional websites.

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

Evaluación temática

RESUMEN

I. INTRODUCCIÓN

1. Esta evaluación temática²³ tiene como **objetivo** principal realizar un análisis detallado de las experiencias innovadoras del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el Perú, a fin de conocer las particularidades de sus características, sus bases conceptuales y su desarrollo en relación con los resultados e impactos alcanzados. Las experiencias innovadoras objeto de estudio serán, básicamente, las referidas a las nuevas prácticas generadas en el Perú por los proyectos del FIDA diseñados e implementados a partir de 1990. La evaluación pretende, asimismo, proporcionar información útil al FIDA, los diseñadores e implementadores, los beneficiarios y el Gobierno del Perú.

2. La **metodología aplicada** se ha centrado en la reconstrucción analítica y en la identificación del impacto de las innovaciones. Se ha basado en cuatro niveles: i) análisis de la información disponible (evaluaciones, informes, consultorías específicas, informes de seguimiento y evaluación); ii) visitas sobre el terreno y trabajos de campo, que contemplaron entrevistas y observaciones directas en las áreas donde se han desarrollado los proyectos; iii) realización de encuestas para temas relevantes y visitas sobre el terreno a áreas similares donde no se han implementado proyectos del FIDA; y iv) presentación, análisis y discusión periódica de los borradores de trabajo con el comité científico y con los consorcios de aprendizaje²⁴.

3. Desde 1980, el FIDA ha financiado seis **proyectos en el Perú**, cinco de ellos en la región de la Sierra y uno en la Selva, por un total de DEG²⁵ 67,4 millones. En diciembre de 2002, se ha aprobado una nueva operación, actualmente en fase de pre-implementación. Como ya mencionamos anteriormente, el estudio se centra en el análisis de los proyectos diseñados e implementados a partir de 1990²⁶. Éstos son:

a) El **Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Extensión en la Sierra** (FEAS, 1991), en el que de un sistema de prestación de servicios de asistencia técnica basado en la oferta se pasa a un sistema de mercado de servicios basado en la demanda, que transfiere directamente fondos a las comunidades a fin de que sean ellas mismas las que contraten los servicios suministrados por técnicos privados;

b) el **Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur** (MARENASS, 1995), en el que se profundiza la experiencia del FEAS y cuyas características fundamentales son: el manejo de los recursos naturales productivos, el desarrollo de servicios de asistencia técnica y de capacitación privados y la metodología de concursos *Pacha Mama Raymi*;

c) el **Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco** (CORREDOR, 1998), donde se incorporan los avances, experiencias e innovaciones de los dos proyectos anteriores y se añade: i) el concepto de corredor socioeconómico; ii) las relaciones urbano-rurales; y iii) las actividades microempresariales, las oportunidades de negocios y el desarrollo de los mercados locales de bienes y de servicios; y

d) el **Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur** (SIERRA SUR), actualmente en fase de pre-implementación.

4. Las operaciones del FIDA en el Perú se enmarcan en una **estrategia** que apunta a incrementar los capitales en poder de la población pobre rural y el acceso a los servicios, fortaleciendo el desarrollo de mercados locales de servicios y la capacidad de los beneficiarios para contratar directamente los mismos, fomentando a los proveedores de servicios, privados o públicos, promoviendo vínculos entre los campesinos, los artesanos y los microempresarios, el eslabonamiento urbano-rural, la descentralización de las decisiones y la participación directa de los beneficiarios en las decisiones sobre el uso de los recursos, incluidos los monetarios.

5. Otras líneas estratégicas son las referidas a la concentración geográfica en la Sierra Sur, el fortalecimiento de las organizaciones democráticas locales, el desarrollo del capital humano y la recuperación de conocimientos y cultura locales, y la consolidación de las capacidades de negociación entre los pobres rurales y el resto de la sociedad.

6. En Perú las **innovaciones desarrolladas en los proyectos**²⁷ del FIDA responden a un proceso de acumulación de experiencias, de ajuste, modificaciones y nuevas definiciones dentro de una línea de trabajo continua y coherente. Ha habido innovaciones tanto en los enfoques y en la estrategia, como en los mecanismos, herramientas e instrumentos. Algunos factores contextuales han influido, y, en algunos casos favorecido, la posibilidad de introducir elementos innovadores. Entre ellos podemos citar: i) la experiencia acumulada con los proyectos de la década de los ochenta; ii) la amplia disponibilidad de estudios de carácter socioeconómico sobre la realidad campesina y andina disponibles en el país; iii) el contexto político-institucional caracterizado por las políticas de ajuste y de reducción del papel del Estado; iv) la situación de conflicto interno armado que obligó a minimizar la presencia de funcionarios en el campo; v) la presencia en el país del FIDA, por medio de la Oficina en Lima, y la continuidad del Gerente de Operaciones encargado del Perú desde 1985, que ha permitido apoyar con fuerza a los operadores de los proyectos sosteniendo la continuidad y el diálogo a pesar de los cambios de políticas y autoridades nacionales; y vi) la existencia, en torno a los proyectos del FIDA, de un grupo de especialistas, investigadores y consultores tanto peruanos como extranjeros que han ido compartiendo en el tiempo las experiencias adquiridas.

Ámbitos en los cuales el estudio ha observado experiencias innovadoras de interés

Experiencias innovadoras por tema	Experiencias innovadoras por subtema
1. La estrategia, diseño e implementación. La ruta crítica de las innovaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución estratégica, estrategia y ciclo de proyectos
2. Área económica	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo impulsado por la demanda • Dinamización del mercado de servicios
3. Área social y productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social, empoderamiento • Producción, planes de negocios, capital e ingresos
4. Área política e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural y territorial • Proyectos e inversión pública
5. Legitimación	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación y adopción por parte de los beneficiarios • Visión de los usuarios
6. Implementación del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de implementación y capacidades de autoinnovación de los proyectos
7. Difusión, replicabilidad y diálogo político	<ul style="list-style-type: none"> • Replicación y consolidación de innovaciones

7. Los proyectos del FIDA en el Perú son **proyectos basados en la demanda** y apuntan al desarrollo de mercados locales de bienes y servicios, fomentando la transferencia de responsabilidad y de poder de decisión a las organizaciones. Estos enfoques no representan una innovación por sí mismos: lo que es innovador es que en el Perú se han aplicado de forma consecuente, y que, para hacerlo, el FIDA en el Perú ha generado innovaciones estratégicas metodológicas e instrumentales que han permitido la concreción de estos planteamientos.

II. CICLO DEL PROYECTO

8. En el Perú el ciclo de proyecto ha mantenido las formas y los procedimientos estándar del FIDA, con algunas prácticas aplicadas con especial atención. Entre ellas citamos:

- a) La **consulta con los beneficiarios** en el momento de la elaboración como elemento esencial en la introducción de innovaciones;
- b) el proceso de diseño de los proyectos basado en una fuerte **interacción** entre el Gerente de Operaciones, los consultores y los beneficiarios, así como una metodología de elaboración *in continuum*;
- c) el constante **apoyo y seguimiento** del Gerente de Operaciones y del FIDA y de los programas regionales, que ha favorecido la adopción de las innovaciones.

9. En el MARENASS y el CORREDOR son de particular interés la forma de implementación, los estilos de gerencia, la utilización del personal y la capacidad de apropiarse de las innovaciones, así como de favorecer el diálogo con los campesinos y sus organizaciones. Varias innovaciones han sido ajustadas y mejoradas en la etapa de implementación en base a sugerencias del personal y en especial de los beneficiarios. La flexibilidad de los proyectos, los mecanismos de selección del personal de las unidades de ejecución del proyecto por medio de concursos públicos y de talleres de prueba han sido algunos de los elementos que han permitido la obtención de buenos resultados.

III. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS

10. En el Perú se ha tratado de superar los problemas de los proyectos de desarrollo rural, que en su burocrática forma tradicional, han sido cuestionados por sus escasos resultados, sus altos costos de operación, su propensión a transformarse en departamentos permanentes de alguna institución pública y su tendencia a proponer el cumplimiento de metas sin medir resultados ni impactos. Han sido cuestionados por su tendencia a determinar *motu proprio* las finalidades, objetivos y actividades válidas para los beneficiarios. De esta manera, el espacio de decisión de los beneficiarios respecto a sus necesidades, estrategias y prioridades quedaba expropiado y los proyectos, siendo de inversión pública, adoptaban decisiones sobre los fines privados.

11. Con el FEAS, el FIDA comenzó a afrontar parcialmente este problema en el Perú. Los **resultados** fueron contradictorios; sin embargo, permitieron aumentar la capacidad de decisión y negociación de los productores con respecto a la contratación y supervisión de los asistentes técnicos y, sobre todo, permitieron acumular experiencia y lecciones para el diseño e implementación del MARENASS y el CORREDOR, donde las comunidades fueron reconocidas por los proyectos como un sujeto público que planificaba, definía prioridades, administraba los fondos públicos y se encargaba de la supervisión, y las familias como un sujeto privado, que definía los fines empresariales de la asistencia técnica conforme a los criterios de rentabilidad.

12. El estudio identifica tres ejes, complementarios entre sí, los puntos de partida –y de llegada– del proceso: i) un enfoque guiado por la demanda; ii) el reconocimiento del rol central de las comunidades y de las familias; y iii) la estrategia de desarrollo de mercados locales de servicios y bienes.

13. En los proyectos de la década de los noventa se otorga un lugar preeminente a las **familias** y a las **comunidades**: los proyectos son instrumentos para apoyar las líneas de desarrollo identificadas por ellas. La evolución de esta estrategia puede resumirse como sigue:

- Con el FEAS se transfiere a los campesinos el poder de decisión.
- En el MARENASS, los campesinos incorporan las mejoras de los activos residenciales.
- El CORREDOR se propone fortalecer las vinculaciones urbano-rurales y los ámbitos económicos.

- En el nuevo proyecto SIERRA SUR se considera la provisión de un fondo de inversión para el cofinanciamiento de iniciativas que valoricen las localidades.

14. Nada de este proceso hubiera podido lograrse sin la premisa de una innovación implícita: *dar poder de decisión a los campesinos*, reconociendo que cada proyecto define un espacio político institucionalizado en el interior del cual los actores poseen derechos y deberes contractualmente determinados.

IV. DESARROLLO DE MERCADOS DE SERVICIOS Y DE BIENES

15. El FEAS, por varias razones, algunas de fuerza mayor, fue un proyecto basado prácticamente en un único componente: los Servicios de Asistencia Técnica. A partir de ese proyecto, y con avances y mejoras en los proyectos sucesivos, se reconoció implícitamente que el mercado de servicios rurales, con reglas claras, tiende a ser más eficiente en la asignación y utilización de recursos que las instituciones públicas.

16. Para hacer más dinámico el mercado, el FIDA ha desarrollado una estrategia en la que se combinan acciones en tres ámbitos complementarios: la **demanda**; la **oferta**; y las **condiciones del mercado**. En los proyectos del FIDA en el Perú, el trabajo ha sido simultáneo y complementario en los tres ámbitos, con la demanda como área de intervención principal.

17. La **estrategia** adoptada por el FIDA ha sido dejar de proveer una oferta fija de factores productivos, para promover el desarrollo de mercados locales basado en mecanismos guiados por la demanda. Esta estrategia está estrechamente vinculada a las estrategias de empoderamiento y consolidación de la organización de la población beneficiaria y a la minimización de la intervención directa del personal de los proyectos. La adopción completa de este enfoque tiene una implicación adicional fundamental: se transfiere a los demandantes y a sus organizaciones la responsabilidad del manejo directo de fondos públicos.

V. FORTALECIMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

18. Se ha expandido la demanda por dos vías: primero, gracias a un incentivo directo, que rompe la inercia y el *status quo*, y segundo, mediante un conjunto de actividades destinadas a lograr que: i) la demanda potencial se convierta en efectiva y las demandas potenciales se ordenen en base a las prioridades de los demandantes; ii) la demanda se satisfaga en el mercado; iii) los demandantes obtengan beneficios de estas transacciones; iv) los demandantes obtengan información oportuna y a bajo costo sobre alternativas económicas; y v) existan mecanismos complementarios a nivel individual para ampliar el ingreso y/o patrimonio.

VI. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE Y LA DEMANDA

19. Los proyectos han ido evolucionando, proyecto tras proyecto, hasta colocar, cada vez más claramente, en un **lugar central** a las familias y comunidades, con sus propias propuestas, sus potencialidades y capacidades. Este enfoque implica que sean los interesados mismos quienes decidan qué recursos disponibles utilizar y cómo utilizarlos. Aplicando este concepto, los proyectos FEAS, MARENASS y CORREDOR centran en las comunidades y en las familias su estrategia de intervención. Los ámbitos de innovación en este campo pueden subdividirse en dos: i) el fortalecimiento de las organizaciones y de las familias para la gestión y control de las intervenciones; y ii) el fortalecimiento de las organizaciones y de las familias para el desarrollo de iniciativas de mercado.

20. Los proyectos del FIDA en el Perú consideraron que las comunidades andinas eran unidades de autogobierno descentralizado. Se partió de la **hipótesis** de que un sistema descentralizado con base en las comunidades locales puede captar mejor las preferencias de los interesados finales y tiene mayores posibilidades de éxito en los proyectos de desarrollo rural. Se consideró asimismo que reforzar las organizaciones comunales, a fin de que configuren soluciones públicas de consenso,

redunda en un mayor bienestar social. La experiencia del FIDA permite afirmar que las comunidades siguen vigentes en la organización de la sociedad andina y pueden adquirir un protagonismo directo en el desarrollo local. Los resultados de los proyectos demuestran que colocar a las comunidades y a los campesinos y familias en lugar preeminente de las intervenciones fue una decisión acertada para comprender la realidad de la población rural pobre de la Sierra Sur.

21. Los **instrumentos** aplicados para lograr el fortalecimiento y el empoderamiento de las comunidades representan un conjunto de innovaciones estratégicas y metodológicas. Además de acciones tradicionales, como la capacitación, las principales son: i) definición de las relaciones proyecto/comunidades (transferencia de los fondos a las comunidades, relaciones con el proyecto basadas en contratos con responsabilidad mutua); y ii) definición de las relaciones entre familias y comunidades.

22. La **experiencia derivada de los proyectos** ha permitido entender que las familias se relacionan con su comunidad con más de un objetivo y que las organizaciones económicas “particulares” destinadas a emprender planes de negocios son totalmente compatibles con la organización mayor. La experiencia ha demostrado que la comunidad asume legítimamente un papel político, regulador, normador y facilitador, mientras que los intereses económicos corresponden a las familias.

23. Las **organizaciones** con las que el FIDA ha trabajado son organizaciones legítimas, social y legalmente reconocidas. Las primeras acciones de los proyectos apuntan a una capacitación de las comunidades y las familias para que, con instrumentos como los “mapas parlantes” y otros, identifiquen sus demandas y definan las prioridades de las mismas. Una vez que la organización, desde su interior, llega a un acuerdo sobre sus demandas de asistencia técnica y les otorga una determinada prioridad, presenta, como comunidad o grupo de interés, su propuesta y compete para la asignación de recursos. La organización recibe los fondos de coinversión y se hace responsable de administrar y entregar los recursos a los demandantes particulares.

24. La transferencia se basa en:

- a) Un **contrato** entre el proyecto y la organización de los usuarios. Se trata de compromisos mutuos y legales entre el proyecto y las organizaciones que deben ser respetados por ambas partes. La utilización de un instrumento legal genera una noción de sociedad y alianza que implica derechos y deberes distinta de la relación tradicional benefactor-beneficiario.
- b) La **contrapartida**. Éste es un mecanismo que permite fomentar la autoselección de los proyectos más rentables (económica o socialmente). La contrapartida en efectivo es un requisito fundamental para lograr la transferencia de fondos desde el proyecto hacia la organización. Los recursos deben ser aportados por los beneficiarios directos y no por todos los miembros de la comunidad, salvo que todos resulten beneficiados.
- c) La **apertura de cuentas**. Para que una organización reciba fondos del proyecto, debe abrir una cuenta en una institución financiera formal. Esta condición es de gran importancia ya que incentiva a las organizaciones a relacionarse formalmente con el sistema financiero.

25. La transferencia de fondos y de la responsabilidad de su administración a las comunidades ha demostrado ser un factor efectivo para desencadenar dinámicas positivas. Las experiencias de FEAS, MARENASS y CORREDOR muestran que los mecanismos de control social, las rendiciones de cuentas ante la asamblea general, y las cuentas claras y ordenadas, son suficientes para evitar eventuales problemas de desviación de fondos. Las comunidades manejan fondos de coinversión para asistencia técnica, contratación de promotores comunales, concursos, planes de negocio, y grupos organizados de mujeres.

VII. AMPLIACIÓN DE LA OFERTA

26. La estrategia apunta a desarrollar la oferta a partir de la mayor **capacitación de los profesionales locales** y de la incorporación de nuevos asistentes técnicos. La oferta de servicios es ampliada en base al desarrollo de mercados locales. La estrategia adoptada por los proyectos se ha orientado a consolidar una oferta de mercado, y, posteriormente, a apoyar su expansión. Para lograr la consolidación de la oferta de mercado se ha partido “indirectamente” de un fortalecimiento de la demanda y la expansión de la oferta se ha buscado básicamente a través de la incorporación de oferentes locales no profesionales.

27. Los principales instrumentos utilizados para ampliar y mejorar la oferta competitiva han sido:

- a) La **capacitación**. Los sistemas de capacitación se basan en la experimentación y en compartir saberes y experiencias entre oferentes con distintos niveles de desarrollo relativo. En el caso del MARENASS, esto se logra con las relaciones entre los asistentes técnicos foráneos y los *yachaq*²⁸ y los *yachachiq*²⁹, gracias a un sistema de capacitación en cascada y con el aprendizaje a través de la práctica.
- b) **El sistema de campesino a campesino**. Esta metodología se ha aplicado y desarrollado a partir del MARENASS: los *yachaq* capacitan a grupos de *yachachiq*, que, a su vez, enseñan lo que han aprendido a las familias campesinas. Los *yachachiq* exitosos tienen un servicio que ofrecer en el mercado. Muchos de los servicios que estos nuevos oferentes pueden vender antes se transaban mediante sistemas tradicionales de cooperación entre pares.
- c) **Los oferentes profesionales**. Los proyectos han estimulado un ambiente de competencia entre los oferentes. La existencia de concursos entre demandantes, que han contratado asistencia técnica, fomenta la competencia indirecta entre los asistentes técnicos, que ven en estos concursos un sistema de acreditación y prestigio. La inclusión de nuevos segmentos de oferentes técnicos promueve la competitividad entre ellos y hace que transacciones que tradicionalmente no se realizaban en el mercado comiencen a ser valoradas, ya que tienen un costo de oportunidad.

28. Las comunidades son las protagonistas centrales del sistema. La transferencia de los fondos y la delegación de las responsabilidades de selección y contratación de los servicios se han reflejado directamente en el fortalecimiento de las organizaciones, propiciando un cambio institucional en el campo técnico y organizativo de las comunidades campesinas.

VIII. MEJORA DEL MERCADO

29. La tercera área de intervención de los proyectos del FIDA en el Perú, que se ha abordado simultáneamente a las dos anteriormente descritas, apunta a **mejorar las condiciones en que operan los mercados**. Para ello, se ha utilizado una estrategia basada en: i) la reducción de los costos de transacción asociados con la participación en el mercado de oferentes y demandantes; y ii) la mayor capitalización de los demandantes para fortalecer sus condiciones iniciales.

IX. EL SISTEMA DE LOS CONCURSOS

30. En el MARENASS, y, posteriormente, en el CORREDOR se ha utilizado un método de asignación competitivo de los recursos basado en un sistema articulado de concursos. Los concursos, ya sean individuales, de grupo o intercomunales, tienen entre sus **objetivos**: introducir conceptos de competencia y competitividad en función de los resultados, fomentar la adopción e imitación de nuevas prácticas, movilizar recursos locales, promover actividades colectivas y fomentar la cohesión. Existen concursos temáticos (rehabilitación y construcción de andenes, por ejemplo), concursos individuales y de grupo, concursos comunales e intercomunales y concursos para grupos específicos.

31. Los concursos permiten además mostrar los resultados derivados de la contratación de servicios y constituyen un mecanismo de **evaluación directa** de la calidad de los servicios. Hacen que el beneficio derivado de la contratación de asistencia técnica resulte evidente, palpable y público, y

este efecto demostrativo se refleja en la expansión de la demanda. Los concursos colectivos o de grupo fomentan la colaboración entre pares (la transferencia de conocimientos y prácticas) lo que a su vez se traduce en mejores resultados para el conjunto.

32. Los participantes, con el fin de ganar los concursos (el premio y, sobre todo, el prestigio), invierten recursos propios y tienden a maximizar los efectos de la asistencia técnica, mostrando una mayor rentabilidad para la misma (por la mayor inversión y esfuerzo de cada participante). Los concursos no son una competición entre pobres para obtener recursos mínimos, sino un proceso que permite movilizar recursos de los campesinos y obtener la mejor utilización de los servicios.

33. Las comunidades manejan directamente el sistema de concursos: eligen a los jurados, resuelven los conflictos, establecen las fechas de entrega, los montos de los premios y las fiestas correspondientes, y administran los recursos destinados a premios. Los premios en efectivo representan una pequeña fracción del esfuerzo de los ganadores y un monto significativamente menor de lo que los campesinos invierten. Las familias, en los concursos interfamiliares y/o en los concursos intercomunales trabajan con sus propios medios, y lo hacen compitiendo con sus vecinos para establecer quiénes efectúan el conjunto de las prácticas elegidas de manera más eficiente. Las organizaciones compiten entre sí por demostrar cuál es la mejor a la hora de manejar un conjunto de recursos.

X. PLANES DE NEGOCIO

34. La metodología del “plan de negocio” fue introducida en el FEAS y precisada y definida en el MARENASS y el CORREDOR. En el caso del CORREDOR, los planes de negocios concentran sus esfuerzos en la búsqueda de iniciativas que se apoyan en la vinculación (actual y potencial) entre la economía comunal, la economía familiar y los mercados.

35. El desarrollo de planes de negocio a partir de iniciativas familiares y/o grupales surge de la planificación comunitaria. El proceso permite la incorporación plena de la comunidad campesina como garante del grupo de campesinos que quiera emprender un negocio. Las comunidades son el sujeto político, que planifica, define prioridades y administra los fondos públicos que se transfieren, y las familias o grupos de interés son el sujeto privado, que define los fines empresariales según los criterios de la rentabilidad.

XI. MERCADOS DE BIENES

36. Los instrumentos principales utilizados para desarrollar los mercados locales de bienes son: i) recursos de coinversión para el desarrollo de planes de negocio y para la contratación de una gama muy amplia de servicios; ii) desarrollo de sistemas de cadena “corta” que tienen en cuenta las reales capacidades de operación de los campesinos; iii) fortalecimiento de las organizaciones y de los grupos de interés relacionados con los planes de negocio; iv) potenciación de las vinculaciones con microempresas rurales y semiurbanas; y v) identificación y definición precisa del papel de los intermediarios para que se asocien al plan de negocio, si fuera posible.

XII. DESARROLLO RURAL Y RELACIONES TERRITORIALES

37. En el Perú, para el FIDA ha sido esencial entender con precisión quién es el **sujeto de los proyectos de desarrollo rural**. Las investigaciones sociales y la experiencia han contribuido a esclarecer que los campesinos de los Andes no son agricultores especializados, cuyo bienestar se encuentre vinculado al incremento de la productividad y la producción en uno o dos cultivos o crianzas, sino que son los gerentes de una gama muy diversa de recursos, todos ellos escasos, que rentabilizan adaptándose a los cambios sociales, económicos y políticos del contexto.

38. La experiencia muestra que los campesinos, que según una visión tradicional se dedicaban predominantemente a las actividades agropecuarias, complementan cada día más sus ingresos con **actividades no agropecuarias** y se relacionan cada vez en mayor medida con las economías regionales y las ciudades (medias y grandes). El **desarrollo de los mercados urbanos** modifica

rápida la rentabilidad de los distintos productos agropecuarios. Esto produce inestabilidad, pero genera también al mismo tiempo demandas de productos y abre nuevas oportunidades de ingreso extraprediales para la fuerza de trabajo. Todo lo anterior significa que el progreso de las familias rurales está estrechamente relacionado con el desarrollo regional.

39. En este contexto, la **superación de las condiciones de pobreza rural** no pasa sólo por el desarrollo agropecuario o de infraestructura, sino que, más bien, responde a un concepto de promoción de un sector social, la familia, y no de un sector productivo, con sus correspondientes planes y sus estrategias. Dentro de esa perspectiva, el CORREDOR ha enfocado directamente el tema de las **vinculaciones urbano-rurales y territoriales**, utilizando una estrategia que tiene en cuenta la visión y las expectativas de los campesinos y comuneros, sabiendo que la relación ciudad-campo, en el interior de los subsistemas urbanos de la Sierra, constituye un “tejido relacional” extremadamente complejo que no puede reducirse al eslabonamiento de algunas cadenas productivas.

40. La experiencia del CORREDOR muestra que los campesinos y comuneros consideran, en orden de importancia, que las **ciudades pequeñas y medianas**: i) les dan la posibilidad de capacitar y orientar a sus hijos hacia los mercados laborales urbanos sin que esto signifique necesariamente alejarlos de la región; ii) les dan la oportunidad de comercializar productos de media/baja calidad y en pequeñas cantidades³⁰; y iii) representan mercados laborales extraprediales que permiten acceder a ingresos monetarios que refuerzan su economía sin alejamiento traumático de la vida familiar.

41. A partir de los conceptos de **corredor económico y planes de negocios campesinos**, los proyectos del FIDA han cambiado los enfoques predominantes en la lucha contra la pobreza extrema rural. El objetivo centrado en la mejora de la comercialización fue reemplazado por el nuevo propósito de fortalecer los mercados. El CORREDOR orienta los esfuerzos hacia la mejora de la competitividad de las pequeñas ciudades –capitales de provincia y distrito– con la finalidad de contribuir a la mejora de todo el subsistema urbano-regional y al desarrollo de mercados de bienes y servicios.

XIII. CONCLUSIONES

42. Los resultados de la estrategia del FIDA en el Perú y de las innovaciones aplicadas en los distintos proyectos han sido presentados en varios informes de evaluación y en documentos de análisis o sistematizaciones. Esta evaluación temática ha utilizado esta información, complementada por visitas sobre el terreno, análisis detallados y una encuesta de campo, cuyos datos permiten afirmar que las innovaciones han tenido éxito y que el proceso, lejos de haber concluido, está en plena evolución. En este sentido será muy interesante observar los resultados que se obtengan con el CORREDOR y el nuevo proyecto SIERRA SUR.

A. Las comunidades y las familias

43. La revalorización y fortalecimiento de las familias y de las organizaciones, en primer lugar las comunidades, han tenido un impacto muy positivo en la modificación de las expectativas de los comuneros: la posibilidad de tomar decisiones, de guiar el propio proceso de desarrollo según estrategias familiares y comunales, y de contar para ello con recursos adecuados han hecho realidad capacidades y potencialidades y modificado la visión de futuro.

44. Las evaluaciones muestran que el fortalecimiento de las comunidades ha hecho que éstas cuenten ahora con más posibilidades para incidir en la planificación del futuro comunitario, la gestión de fondos y la conducción de procesos de desarrollo. Entre los efectos identificados por la evaluación intermedia del MARENASS, podemos mencionar el poder de negociación con los restantes sectores sociales, así como la capacidad de manejar los propios recursos naturales productivos y planificar, regular y normar. La estrategia de transferencia de poder decisional y de recursos a las comunidades y a las familias tuvo además un impacto positivo en el incremento de sus ingresos y activos y logró fortalecer la legitimidad de las comunidades responsables de la planificación y de la administración de los recursos colectivos.

45. Tal vez el efecto directo más significativo de la transferencia de capacidad de decisiones, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones, el respeto de sus decisiones y la aplicación de reglas claras y de contratos entre pares, haya sido el fortalecimiento del concepto de *persona* y de *ciudadano*, con la consecuente afirmación de sus derechos y capacidades. Comunidades y campesinos han revalorizado su identidad y son hoy día protagonistas económicos activos que ejercen sus derechos ciudadanos.

B. Los servicios y el mercado

46. Se ha puesto en marcha un conjunto de actividades privadas que producen un volumen de servicios superior al que se hubiera logrado si un proyecto los hubiera producido directamente. Se ha incrementado el poder privado activo de los campesinos con respecto a las relaciones que establecen con los oferentes técnicos. Se han dinamizado los mercados de servicios no financieros, fortaleciendo la demanda de asistencia técnica privada. Se ha demostrado que es posible desarrollar mercados locales de servicios técnicos no financieros en zonas pobres rurales y que, a través de la transferencia de incentivos competitivos y de poder de decisión a la población de bajos ingresos, es posible hacer que las demandas sean efectivas. Se ha ampliado la visión de la economía rural con propuestas que fortalecen la capacidad de liderazgo económico productivo de las pequeñas ciudades. Se ha aplicado una visión que supera los linderos de lo agropecuario y fortalece los espacios territoriales.

47. La ampliación de la oferta y la responsabilidad en la administración de los recursos son dos elementos que potencian un aspecto novedoso y sumamente interesante: los servicios de asistencia técnica pueden ser fraccionados y segmentados. Los usuarios, dado que gastan recursos propios y recursos de coinversión, optimizan y hacen más eficiente el uso de los recursos destinados a la contratación. Así, contratan especialistas sólo por el tiempo estrictamente necesario, aprovechan la ampliación de la oferta para negociar el costo de los servicios y combinan la contratación de especialistas con *yachaq* y *yachachiq*.

48. El sistema de campesino a campesino da muestras de haber comenzado a desarrollarse como parte de un mecanismo institucional de las mismas comunidades. En conclusión:

- Existe una demanda por servicios técnicos no financieros que puede satisfacerse en los mercados locales.
- Los demandantes conocen o pueden descubrir sus demandas por estos servicios.
- Los demandantes están dispuestos a invertir fondos o recursos (esfuerzo) complementarios.
- Los sistemas competitivos para asignar recursos resultan útiles para promover la inversión local.
- Las organizaciones desempeñan un rol importante como intermediarios entre el proyecto y los beneficiarios.

C. El rol de los proyectos

49. Los proyectos funcionan como un facilitador público de las relaciones privadas y poseen unidades de ejecución pequeñas, que se dedican a estimular los procesos y a crear un contexto normativo finalizado al cumplimiento de los contratos.

D. La legitimación/validación

50. Las innovaciones propuestas por los proyectos del FIDA encuentran su legitimación y validación últimas en el grado de aceptación y “apropiación” de las mismas por los beneficiarios. Las personas (familias y comunidades) y sus estrategias, aspiraciones y expectativas ocupan ahora un lugar

preeminente. Esto es percibido y apreciado por los campesinos y comunidades como un valor que les permite utilizar de la mejor forma posible, y con perspectivas de sostenibilidad, los recursos de los proyectos.

51. El reconocimiento, por parte de un proyecto, del Estado, de las comunidades y de los campesinos como interlocutores y no como simples beneficiarios está modificando a fondo la visión de los comuneros. Las comunidades y organizaciones gremiales de campesinos proponen cada día con mas fuerza a las instituciones y a los otros proyectos, esquemas y enfoques “FIDA”. “**MARENASS somos nosotros**” es una frase que, pronunciada con convicción, ha podido escucharse varias veces durante la misión de evaluación intermedia del MARENASS y que expresa claramente el impacto logrado.

52. Las comunidades consideran la propuesta del FIDA una importante aportación porque les permite relacionarse con los mercados de bienes y servicios y porque el control del proceso está totalmente en manos de los campesinos y sus organizaciones, que seleccionan, contratan, supervisan y pagan.

53. Los usuarios entienden y aprecian la propuesta del CORREDOR y se identifican con ella, ya que favorece la inserción en los mercados a partir de la estrategia de la economía familiar. La mayoría de los actuales planes de negocio se apoyan directamente en la economía de las familias participantes: el “grupo organizado” sirve para contratar servicios como la asistencia técnica y para compartir el proceso de aprendizaje, pero es de cada familia la decisión de producir y vender, e incluso la decisión de realizar estas actividades en grupo. Esto es precisamente lo que permite el “entendimiento” entre el proyecto y los usuarios.

54. El mayor indicio de la aceptación e internalización de las propuestas, y de su posible sostenibilidad, viene de la insospechada capacidad de inversión de los campesinos que están revelando tanto el MARENASS como el CORREDOR.

Innovative Experiences of IFAD Projects in Peru

Thematic Evaluation

SUMMARY

I. INTRODUCTION

1. The principal **objective** of this thematic evaluation³¹ is to analyse in detail the innovative experiences of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) in Peru, with a view to identifying specific features, conceptual bases and progress vis-à-vis the outcomes and impacts achieved. The innovative experiences examined will essentially be those relating to the new practices generated in Peru by IFAD projects designed and implemented beginning in 1990. The evaluation also hopes to provide useful information for IFAD, project designers and implementers, beneficiaries and the Government of Peru.

2. The **methodology applied** focuses on analytic reconstruction and identification of the impact of innovations. Work proceeded along four lines: (i) analysis of available information (evaluations, reports, specific consulting services, monitoring and evaluation reports); (ii) field visits and work in the field, including interviews and direct observation in project areas; (iii) surveys on relevant topics and field visits to similar areas in which IFAD projects are not being implemented; and (iv) periodic presentation, analysis and discussion of drafts with a scientific committee and the learning partnerships [the Core Learning Partnership (CLP) and the Broad Learning Partnership (BLP)]³².

3. Since 1980, IFAD has financed six **projects in Peru** – five in the highlands (Sierra) region and one in the forest/jungle (Selva) region – for a total of 67.4 million Special Drawing Rights (SDRs)³³. In December 2002, a new operation was approved and is currently in the pre-implementation phase. As mentioned earlier, the present study examines projects designed and implemented beginning in 1990,³⁴ namely:

a) **Promotion of Technology Transfer to Peasant Communities in the Highlands Project** (FEAS, 1991), which supported the shift from a supply-based system of technical assistance service delivery to a demand-driven service market system, transferring funds directly to the communities for them to contract services provided by private technicians;

b) **Management of Natural Resources in the Southern Highlands Project** (MARENASS, 1995), which is deepening the experience of the FEAS project by way of the following core features: management of productive natural resources, development of private technical assistance and training services, and a competition-based methodology known as *Pacha Mama Raymi*;

c) **Development of the Puno-Cusco Corridor Project** (CORREDOR, 1998), which is building on the advances, experiences and innovations of the two previous projects and also includes: (i) the concept of a socio-economic corridor; (ii) urban-rural linkages; and (iii) microenterprise activities, business opportunities and the development of local markets for goods and services; and

d) **Marketing Strengthening and Livelihood Diversification in the Southern Highlands Project** (SIERRA SUR), currently in the pre-implementation phase.

4. IFAD's operations in Peru are part of a **strategy** that seeks to expand the capital of the rural poor and their access to services by fostering the development of local service markets and the capacity of beneficiaries to hire such services directly, supporting private and public service providers,

promoting linkages between small farmers (*campesinos*), artisans and microentrepreneurs, urban-rural linkages, decentralization of decision-making and direct participation by beneficiaries in decisions on the use of resources, including financial resources.

5. Other strategic thrusts include the geographic focus on the southern highlands, strengthening of local democratic organizations, development of human capital and recovery of local knowledge and culture, and consolidation of negotiating capacity between the rural poor and the rest of society.

6. The **innovations effected under IFAD projects**³⁵ in Peru flow from a process of accumulation of experiences, adjustments, modifications and new definitions within a continuous, coherent line of work. Innovations have been made in approaches and in the strategy, as well as in mechanisms, tools and instruments. A number of contextual factors have influenced – and in some cases favoured – the introduction of innovative elements, such as: (i) the experience gained from projects implemented in the 1980s; (ii) the broad availability in Peru of socio-economic studies on the situation and status of small farmers and the Andean region; (iii) a political and institutional setting characterized by structural adjustment policies and a smaller role of the State; (iv) the existence of internal armed conflict, which made it necessary to minimize the presence of staff in the field; (v) IFAD's presence in the country, through its office in Lima, and the continuity of the Country Programme Manager (CPM) responsible for Peru since 1985, which made it possible to lend solid support to project operators and ensure continuity and dialogue despite changes in national policies and authorities; and (vi) the existence, in the sphere of IFAD's projects, of a group of Peruvian and international specialists, researchers and consultants who have shared over time the experience gained.

Areas in which the study observed innovative experiences of interest

Innovative experience by thematic area	Innovative experience by sub-area
1. Strategy, design and implementation. The critical path of innovations	<ul style="list-style-type: none"> • Strategic development, strategy and project cycle
2. Economic issues	<ul style="list-style-type: none"> • Demand-driven development • Galvanization of the service market
3. Social and productive issues	<ul style="list-style-type: none"> • Social inclusion, empowerment • Production, business plans, capital and income
4. Policy and institutional issues	<ul style="list-style-type: none"> • Rural and regional development • Projects and public investment
5. Legitimation	<ul style="list-style-type: none"> • Acceptance and adoption by beneficiaries • View of users
6. Project implementation	<ul style="list-style-type: none"> • Project implementation strategies and capacity for self-innovation
7. Dissemination, replicability and political dialogue	<ul style="list-style-type: none"> • Replication and consolidation of innovations

7. IFAD's projects in Peru are **demand-driven projects** and focus on the development of local goods and services markets, fostering the transfer of responsibility and decision-making power to organizations. These approaches do not represent an innovation *per se*: what is innovative is that in Peru they have been applied consistently and coherently; and in doing so, IFAD has generated strategic methodological and instrumental innovations that have made it possible to secure these achievements.

II. THE PROJECT CYCLE

8. In Peru, the project cycle follows the standard formats and procedures of IFAD, with special attention given to the application of some specific practices, such as:

- (a) **consulting with beneficiaries** during formulation as a key element in introducing innovation;
- (b) basing the project design process on strong **interaction** among the CPM, consultants and the beneficiaries, coupled with a flexible design formulation methodology; and
- (c) constant **support and monitoring** by the CPM, by IFAD and by the regional programmes, which has facilitated the adoption of innovations.

9. Under the MARENASS and CORREDOR projects, special mention can be made of the implementation methodology, the management styles, the use of personnel, and the ability to embrace and take ownership of innovations and to foster dialogue with small farmers and their organizations. A number of innovations were adjusted and enhanced during implementation as a result of suggestions from staff and, especially, from beneficiaries. Project flexibility, the use of open competitions to select the staff of project implementation units, and pilot workshops were some of the elements that have made it possible to obtain such good results.

III. FEATURES OF THE PROJECTS

10. In Peru, an attempt has been made to overcome the problems of rural development projects, which – in their traditional bureaucratic form – have come under scrutiny because of their poor results,

their high operating costs, their propensity to become permanent departments of one or another government agency, and their tendency to set targets without measuring outcomes or impacts. The projects have also come under scrutiny because of their tendency to determine on their own what purposes, objectives and activities are valid for the beneficiaries. In such cases, beneficiaries' power to decide on their needs, strategies and priorities was expropriated, and the projects, which lay in the public sphere as they represent a public investment, took decisions on matters that fell clearly under the private sphere.

11. Through the FEAS project, IFAD began to address this problem in Peru. Although the **outcomes** were contradictory, the project did successfully build producers' decision-making and negotiation capacity in terms of hiring and supervising technical assistance services; and, above all, it provided experience and lessons for the design and implementation of MARENASS and CORREDOR. The latter two projects acknowledge the community as a public subject that is responsible for planning, defines priorities, administers public funds and takes charge of supervision, while they view the family as a private subject, that defines the entrepreneurial objectives of technical assistance on the basis of criteria of return.

12. The study identifies three complementary core thrusts that are both the **starting and finishing points** of the process: (i) demand-oriented approach; (ii) acknowledgement of the central role of communities and families; and (iii) the strategy of developing local markets for goods and services.

13. The projects launched in the 1990s assign high priority to **families and communities**: the projects are tools that support the development thrusts identified by those groups. The strategy has evolved as follows:

- Under FEAS, decision-making power was transferred to the small farmers.
- Under MARENASS, small farmers are incorporating improvements to residential assets.
- CORREDOR is strengthening urban-rural linkages and the economic sphere.
- Under the new SIERRA SUR project, an investment fund is planned that will cofinance initiatives assigned priority by the communities.

14. This process would never have been possible without the premise of an implicit innovation: *give decision-making power to the small farmers*, acknowledging that each project defines an institutionalized political space within which the actors possess contractually determined rights and responsibilities.

IV. DEVELOPMENT OF GOODS AND SERVICES MARKETS

15. Owing to a number of reasons (including some attributable to *force majeure*), FEAS was based virtually on a single component: technical assistance services. Beginning with this project, and with the advances and improvements of the subsequent projects, there was an implicit acknowledgement that the rural services market, with clear rules, tends to be more efficient than government institutions in allocating and using resources.

16. To galvanize this market, IFAD devised a strategy that combines actions in three complementary areas: **demand, supply and market conditions**. In IFAD's projects in Peru, work has proceeded in a simultaneous and complementary fashion in these three areas, with demand as the main focus of activity.

17. The **strategy** pursued by IFAD has been to move away from providing a fixed supply of factors of production, in order to foster the development of local markets based on demand-driven

mechanisms. This strategy is closely related to the strategies of empowering and consolidating the organization of the target population and minimizing direct involvement by project staff. Full adoption of this approach has a further and basic implication: it transfers to users and their organizations responsibility for directly managing public funds.

V. STRENGTHENING AND EXPANDING THE DEMAND

18. Demand has been expanded through two avenues: first, by way of a direct incentive to build momentum and break free from the status quo, and second, by way of a group of activities designed to: (i) convert potential demand into real demand and structure potential demand around users' priorities; (ii) ensure that demand is met by the market; (iii) make sure that users obtain benefits from these transactions; (iv) guarantee that users obtain information on economic options in a timely and low-cost fashion; and (v) make complementary mechanisms available at the individual level in order to boost income and/or assets.

VI. THE ROLE OF GRASS-ROOTS ORGANIZATIONS AND DEMAND

19. Each successive project has gradually evolved to the point that they now clearly place the family and the community in a **central position**, drawing on family and community proposals, potential and capacity. This approach calls on the stakeholders themselves to decide which available resources to use and how to use them. Under this concept, the FEAS, MARENASS and CORREDOR projects have focused their intervention strategy on the community and the family. Innovation in this sphere can be divided into two areas: (i) strengthening of organizations and the family in order to manage and follow up on interventions; and (ii) strengthening of organizations and the family to develop market initiatives.

20. IFAD's projects in Peru approach Andean communities as decentralized, self-governing units. The underlying **hypothesis** was that a decentralized system based on local communities could better capture the preferences of the end beneficiaries and had a better likelihood of success in rural development projects. It was felt that strengthening community organizations, in order to devise public, consensus-based solutions, would result in greater social well-being. IFAD's experience has confirmed that communities continue to play a role in the organization of Andean society and can play a direct role in rural development. The outcomes of the projects show that placing the community and the small farmers and their families at the core of project interventions was the right decision in order to better comprehend the situation of the rural poor in the southern highlands.

21. The **instruments used** to strengthen and empower the communities constitute a set of methodological and strategic innovations. In addition to traditional actions such as training, the principal actions have been: (i) definition of project/community relationships (transfer of funds to the communities, relationship with the project based on contracts stipulating mutual responsibilities); and (ii) definition of relationships between families and communities.

22. The **experience gained from the projects** has revealed that families relate to their community on the basis of more than one objective and that "specific" economic organizations aimed at implementing business plans are fully compatible with the larger organization. Experience has shown that the community legitimately assumes a role in policy-setting, regulation, guidance and facilitation, while economic interests are left to the families.

23. The **organizations** with which IFAD works are legitimate organizations and are socially and legally recognized. The initial actions of the projects have focused on training communities and families so that, with tools such as "talking maps", they can identify their own needs and define the priorities of those needs. Once the organization reaches a consensus from within on its needs for technical assistance and organizes them by order of priority, it presents its proposal, as a community or

interest group, and competes for the allocation of resources. The organization receives coinvestment funds and takes responsibility for administering and delivering the resources to specific users.

24. The transfer involves:

a) A **contract** between the project and the users organization, embodying a set of mutual and legal commitments between the project and the organization that are to be respected by both parties. Using a legal instrument creates a sense of commonality and partnership based on rights and responsibilities that is different from the traditional benefactor-beneficiary relationship.

b) A **counterpart contribution**, which helps to foster self-selection of projects that have higher economic or social returns. Counterpart contributions in cash are a core requirement for transferring funds from the project to the organization. The resources are to be provided by the direct beneficiaries and not by all the members of the community, unless they are all beneficiaries.

c) **Opening of accounts**. For an organization to receive project funds, it must open an account at a formal financial institution. This condition is of paramount importance inasmuch as it encourages organizations to establish a formal relationship with the financial system.

25. The transfer of funds and of responsibility for their administration to the communities has proven to be an effective factor in triggering a positive dynamic. The experience gained from FEAS, MARENASS and CORREDOR shows that the mechanisms of social control, accountability to a general assembly, and clear, organized accounts are sufficient to **avert potential problems with the diversion of funds**. The communities manage coinvestment funds for technical assistance, the hiring of communal promoters, contests, business plans, and organized women's groups.

VII. EXPANDING THE SUPPLY

26. The strategy seeks to expand the supply by providing more **training for local professionals** and including new technical assistance providers. The supply of services is expanded by developing local markets. The strategy adopted by the projects has been geared towards consolidating market supply and, subsequently, supporting expansion of that supply. To consolidate this market supply, the "indirect" starting point has been the strengthening of demand, while the supply side has been expanded basically by including non-professional local suppliers.

27. The main instruments used to expand and improve the competitive supply have been:

a) **Training**. The training systems are based on experimentation and on sharing knowledge and experience among suppliers at different relative levels of development. In MARENASS, this is achieved through relationships between external technical assistance providers and the *yachaqs*³⁶ and *yachachiqs*³⁷, by means of a cascade training system and learning-by-doing.

b) **The farmer-to-farmer system**. This methodology has been applied and developed beginning with MARENASS: the *yachaqs* train groups of *yachachiqs*, who then teach what they have learned to small farmer families. Successful *yachachiqs* have a service to offer on the market. Many of the services that these new suppliers can sell were previously disseminated under traditional peer-to-peer cooperation arrangements.

c) **Professional service providers**. The projects have fostered a competitive climate among service providers. The existence of competitions among users who hire technical assistance services has promoted indirect competition among technical assistance providers, who view these competitions as a system of accreditation and prestige. The inclusion of new segments of

technical service providers promotes competitiveness, and – given the opportunity cost involved – this has helped to enhance appreciation for transactions that were not traditionally conducted in the market.

28. The communities are the key players of the system. The transfer of funds and the delegation of responsibility for selecting and hiring services have been reflected directly in the form of stronger organizations, thus facilitating institutional change in the technical and organizational spheres of small farmers' communities.

VIII. IMPROVING THE MARKET

29. The third area of intervention of IFAD projects in Peru, which has been addressed simultaneously with the previous two described, focuses on **improving the conditions in which markets operate**. The strategy is based on: (i) reducing the transaction costs associated with participation in the market by suppliers and users; and (ii) boosting the capitalization of users in order to strengthen their initial conditions.

IX. THE SYSTEM OF COMPETITIONS

30. MARENASS – and subsequently CORREDOR – have used a competitive method for allocating resources on the basis of contests or competitions. These competitions, which are organized at the individual, group and inter-community level, have a number of **objectives**: introduce results-based competition and competitiveness, foster the adoption and emulation of new practices, mobilize local resources, promote group activities and encourage cohesion. The competitions are organized in various ways: around thematic areas (rehabilitation and construction of terraces, for instance); for individuals or groups; at the community or inter-community level; or for specific groups.

31. In addition, the competitions help to highlight the benefits of hiring services directly and provide a means for **direct evaluation** of service quality. They ensure that the benefit derived from contracting technical assistance is evident, palpable and public, and this demonstration effect is reflected in the expansion of demand. Group competitions foster collaboration among peers (the transfer of knowledge and practices), which translates into better results for the community as a whole.

32. To win a competition (not just for the award but, more importantly, for the prestige), participants invest their own resources and strive to maximize the impact of the technical assistance, thus yielding a greater return on the assistance (as a result of the higher investment and effort by each participant). The competitions are not a contest between poor people to obtain minimal resources but rather are a process that mobilizes small farmers' resources and makes for better use of services.

33. Communities manage the competition system directly: they select the juries, settle conflicts, decide on deadlines, award amounts and the respective ceremonies, and administer the resources earmarked for awards. Cash awards represent a small percentage of the effort of the winners and are significantly less than what the small farmers invest. In competitions among families and among communities, families use their own means, competing with their neighbours to see who is able to implement the set of selected practices most efficiently. Organizations compete among themselves to demonstrate which one is the best in terms of managing the full set of resources.

X. BUSINESS PLANS

34. The “business plan” methodology was introduced under FEAS and has been fine-tuned under MARENASS and CORREDOR. In the case of CORREDOR, business plans seek to identify initiatives that establish linkages (actual and potential) among the community economy, the family economy and the markets.

35. The development of business plans based on family or group initiatives is an outgrowth of community planning. The process allows for full incorporation of the small farmers' community as guarantor of the group of small farmers interested in undertaking a specific activity. The communities are the political subject, which plans, sets priorities and administers the public funds transferred, while the families or interest groups are the private subject, which defines entrepreneurial objectives on the basis of criteria of return.

XI. GOODS MARKETS

36. The main tools used to develop local goods markets have been: (i) coinvestment funding for developing business plans and hiring a very broad range of services; (ii) development of "short-chain" systems that are adapted to the real operating capacity of the small farmers; (iii) strengthening of organizations and interest groups related to the business plans; (iv) tapping of linkages with rural and semi-urban microenterprises; and (v) identification and clear definition of the role of intermediaries so they can be included in the business plan, to the extent possible.

XII. RURAL DEVELOPMENT AND TERRITORIAL RELATIONSHIPS

37. In Peru, it has been essential for IFAD to understand clearly who is the **subject of rural development projects**. Social research and experience have helped to establish that the small farmers of the Andes are not specialized farmers whose well-being depends on boosting productivity or production of one or two crops or livestock breeds, but rather they are the managers of a very diverse pool of resources, all of them scarce, that they turn to advantage by adapting to social, economic and political changes in their context.

38. Experience has shown that small farmers, who – under a traditional view – engaged mainly in agricultural activities, are increasingly complementing their revenue with **non-farm activities** and are **establishing ever closer ties with regional economies and cities** (intermediate and large). The development of urban markets has a rapid impact on returns for various agricultural products. This produces instability but also generates demand for products and opens new opportunities for non-farm revenue for the labour force. What this means is that the advancement of rural families is closely linked to regional development.

39. In such a setting, **overcoming the conditions of rural poverty** is not simply a matter of agricultural development or infrastructure; instead, it is a matter of promoting a social sector (i.e., the family) rather than a productive sector, with the respective plans and strategies. Accordingly, CORREDOR has focused directly on the issue of **urban-rural and territorial linkages**, adopting a strategy that takes into account the vision and expectations of small farmers and communities in the knowledge that the city-countryside relationship, within the urban subsystems of the Sierra, constitutes an extremely complex "relational fabric" that cannot be reduced to the linkage of a few production chains.

40. Experience gained under CORREDOR shows that small farmers and community members feel, in order of importance, that **small and medium-sized cities**: (i) offer them the possibility of training and of steering their children toward urban labour markets without this necessarily meaning that they have to leave the region; (ii) offer them the opportunity to market products of medium-to-low quality and in small amounts;³⁸ and (iii) represent non-farm labour markets that provide revenue to strengthen their economy without traumatic separation from family life.

41. Building on the concepts of economic corridors and small farmers' business plans, IFAD's projects have changed the predominant approaches in efforts to combat extreme rural poverty. The core objective of improving marketing has been replaced by the new purpose of strengthening markets. CORREDOR seeks to enhance the competitiveness of small cities – provincial or district

capitals – with the objective of improving the entire urban-regional subsystem and the development of goods and services markets.

XIII. CONCLUSIONS

42. The outcomes of IFAD's strategy in Peru and of the innovations implemented under the various projects have been presented in different evaluation reports and analytical or synoptical studies. The present thematic evaluation has drawn on that information and complemented it with field visits, detailed analyses and a field survey; these data have helped to confirm that the innovations have been successful and that the process, far from being over, is in full swing. In this connection, it will be of special interest to observe the outcomes obtained under the CORREDOR and the new SIERRA SUR projects.

A. Communities and Families

43. The renewed appreciation of the value and the strengthening of families and organizations (especially of the community) have had a very positive impact in terms of modifying the expectations of community members: the possibility to make decisions, to guide the development process according to family and community strategies, and to do this with support from adequate resources have helped to build capacity and tap potential while changing their vision for the future.

44. The evaluations show that, as a result of strengthening, communities now are more able to influence planning for their future as well as the management of funds and the progress of development processes. Among the impacts identified by the interim evaluation of MARENASS, for example, mention can be made of the capacity to negotiate with other social sectors and the ability to manage their own productive natural resources and to plan, regulate and set policy. The strategy of transferring decision-making power and authority over resources to the communities and families has also had a positive impact by increasing their revenue and assets and has helped to strengthen the legitimacy of communities responsible for the planning and administration of collective resources.

45. Perhaps the most significant direct impact of the transfer of decision-making capacity, the acknowledgement of the legitimacy of the organizations and respect for their decisions, and the application of clear rules and peer-to-peer contracts has been the **strengthening of the concepts of person and citizen**, with the consequent affirmation of their rights and abilities. Communities and small farmers have re-assessed their identity and are today active economic protagonists who exercise their rights as citizens.

B. Services and the Market

46. A set of private activities has been set in motion that produces a volume of services higher than what could have been attained if the project had produced them directly. The active private capacity of the small farmers has been increased vis-à-vis the relationships they establish with technical service providers. Non-financial service markets have been galvanized, strengthening the demand for private technical assistance. It has been shown that it is possible to develop local markets for non-financial technical services in poor rural areas and that, through the transfer of competitive incentives and decision-making power to the low-income population, it is possible to ensure that such demand is effective. The vision of the rural economy has been broadened through proposals that strengthen the productive economic leadership capacity of small cities. A vision has been adopted that extends beyond the confines of the agricultural sphere and strengthens territorial spaces.

47. Broader supply of and responsibility for resource administration are two elements that underpin an innovative aspect of very special interest: **technical assistance services can be subdivided and segmented**. Since users are spending their own resources as well as coinvestment funding, they tend to optimize and make more efficient use of resources earmarked for contracting.

Accordingly, they hire specialists only for the time strictly necessary, they take advantage of the broader supply to negotiate the cost of services, and they combine the hiring of specialists with *yachaqs* and *yachachiqs*.

48. The farmer-to-farmer system is showing signs of having begun to evolve as part of an institutional mechanism of the communities themselves. In conclusion:

- There is demand for non-financial technical services that can be met on local markets.
- Users are aware of or can identify their demand for such services.
- Users are willing to invest funds or additional resources (effort).
- The competitive systems for allocating resources are useful in promoting local investment.
- Organizations play an important role as intermediaries between the project and beneficiaries.

C. The Role of the Projects

49. The projects function as a **public facilitator of private relationships** and operate through small implementation units that focus on stimulating processes and creating a normative framework designed to ensure respect of contracts.

D. Legitimation/Validation

50. The innovations proposed by IFAD projects find their ultimate legitimation and validation in the degree of acceptance and “ownership” by beneficiaries. **People** (families and communities) and their strategies, aspirations and expectations **now occupy a central place**. This is perceived and appreciated by the small farmers and communities as a valuable element that allows them to make the best possible use of project resources with a solid outlook for sustainability.

51. The projects’ recognition of the State, of communities and of small farmers as interlocutors and not simply beneficiaries is significantly changing the vision of community members. The communities and labour organizations of small farmers are increasingly and emphatically proposing IFAD approaches and arrangements to institutions and to other projects. “**WE are MARENASS**” is a phrase that was spoken with conviction and heard several times during the MARENASS interim evaluation mission and clearly expresses the impact achieved.

52. Communities consider the IFAD proposal to be an important contribution because it allows them to interact with goods and services markets and because control of the process lies entirely in the hands of the small farmers and their organizations, which are the ones that select, hire, supervise and make payments.

53. Users understand and appreciate the CORREDOR project and identify with it because it favours market insertion through a strategy built around the family economy. Most of the current business plans are structured directly around the economies of the participating families: the “organized group” serves to hire services such as technical assistance and to share the learning process, but it is up to each family to decide what to produce and sell, as well as the very decision to undertake such activities as a group. This is precisely what allows for “understanding” between the project and users.

54. The greatest indicator of acceptance and internalization of the proposals, and of their possible sustainability, comes from the **unsuspected investment capacity of small farmers** that has become apparent under the MARENASS and CORREDOR projects.

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

Evaluación temática

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente evaluación temática³⁹ tiene como objetivo principal realizar un análisis pormenorizado de las experiencias innovadoras del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el Perú, a fin de conocer en detalle sus características, sus bases conceptuales y su desarrollo en relación con los resultados e impactos alcanzados. Entenderemos aquí por “innovación” o por “experiencia innovadora” *toda idea, práctica u objeto que es percibido como nuevo por un individuo o cualquier otra unidad de adopción, tales como grupos, comunidades campesinas o instituciones.*

2. Las experiencias innovadoras objeto de estudio serán, básicamente, las referidas a las nuevas prácticas generadas en el Perú por los proyectos del FIDA diseñados e implementados a partir de 1990. Estos proyectos supondrán la apertura de una nueva etapa de relaciones entre el FIDA y el Gobierno del Perú y estarán caracterizados por propuestas y esquemas novedosos que, sucesivamente, se incorporarán –si bien parcialmente y con alguna modificación– en otros proyectos del FIDA en América Latina, en los proyectos de otros organismos internacionales y en los proyectos del Gobierno del Perú. El análisis de las innovaciones tendrá una doble dimensión: el estudio de los nuevos tipos de relaciones que se establecen entre los participantes en un proyecto específico y las hipótesis teóricas relativas a su validación, tanto las que precedieron a la formulación de cada propuesta, como las que surgieron *post factum*.

3. Los conceptos y la información contenidos en la presente evaluación resultarán de utilidad para:

a) El **FIDA, los diseñadores y los implementadores**, dado que para la División de América Latina y el Caribe (PL) y el FIDA es de interés contar con información detallada sobre los enfoques estratégicos, la metodología y las herramientas utilizadas a fin de poder avanzar en la definición de experiencias innovadoras y prácticas idóneas; y

b) el **Gobierno del Perú**, ya que la experiencia de los proyectos descentralizados del FIDA representa un factor de gran interés para las decisiones de política; así, por ejemplo, para el Ministerio de Agricultura (MAG) será útil conocer cómo los resultados positivos alcanzados pueden traducirse en políticas, en programas y en proyectos, mientras que para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por su parte, será importante conocer la eficiencia y eficacia de la inversión pública en proyectos de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza rural.

II. METODOLOGÍA Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA

A. Metodología de la evaluación

4. Para la realización de esta evaluación temática se ha contado con una amplia **información documental**: la evaluación final del proyecto FEAS y la evaluación intermedia del Proyecto MARENASS –elaboradas por la OE–, los informes de evaluaciones por temas y por componentes/actividades y los informes de seguimiento y supervisión de la institución cooperante y del mismo FIDA, así como las sistematizaciones y estudios a cargo de los mismos proyectos, de la División para América Latina y el Caribe (PL), de autoridades nacionales como el MAG, y de consultores independientes y programas regionales del FIDA.

5. A partir de un **documento conceptual**⁴⁰ que se sometió a discusión en el Taller de Preparación celebrado en Lima a fines de febrero de 2003, se han tratado de identificar las innovaciones presentes en los proyectos del FIDA en el Perú, en cuanto prácticas y experiencias innovadoras en enfoques y mecanismos que los diferencian de los enfoques y mecanismos tradicionales de los proyectos de desarrollo rural. Si bien muchos de los enfoques y conceptos utilizados son tributarios de la investigación científica y académica y de otras fuentes, y, por tanto, en sentido estricto, no podemos considerarlos nuevos, lo que sí resulta en cualquier caso innovador es que se trata de experiencias aplicadas, desarrolladas y puestas en práctica en la implementación de proyectos de desarrollo rural de dimensión media o grande⁴¹.

6. La **metodología aplicada** se ha basado en cuatro niveles: i) análisis de la información disponible (evaluaciones, informes, consultorías específicas, informes de seguimiento y evaluación); ii) visitas sobre el terreno y trabajos de campo, que contemplaron entrevistas y observaciones directas en las áreas donde se han desarrollado los proyectos; iii) realización de encuestas para temas relevantes y visitas sobre el terreno a áreas similares donde no se han implementado proyectos del FIDA; iv) presentación, análisis y discusión periódica de los borradores de trabajo con el comité científico y con el consorcio de aprendizaje.

7. Tras la identificación de las experiencias innovadoras, la metodología utilizada posteriormente ha previsto dos ejes de análisis:

a) **Definición de las experiencias innovadoras y de sus características, límites y alcance.** Se ha tratado de colmar el vacío existente en la justificación y base conceptual del proceso aplicando un método inductivo: a partir tanto de los objetivos, los enfoques y mecanismos, y la práctica de la implementación de los proyectos, como de los resultados observados, se ha tratado de reconstruir el marco conceptual y la base metodológica que, en forma implícita, han sustentado el proceso de introducción de innovaciones. En otras palabras, se ha tratado de “leer” las experiencias innovadoras y de reconducirlas a un marco conceptual y a una validación teórica para hacerlas después explícitas.

b) **Evaluación de los resultados alcanzados mediante la aplicación de las experiencias innovadoras.** El grupo de trabajo encargado del estudio ha realizado varias visitas sobre el terreno para entrevistar a campesinos y líderes locales. Asimismo, a fin de complementar y validar los datos a disposición y poder contar con una base cuantitativa para evaluar algunos de los efectos e impactos de la intervención de los proyectos del FIDA, se ha efectuado una *encuesta de campo*⁴² cuyas unidades de análisis han sido las familias campesinas, las comunidades, las asociaciones y organizaciones de productores y los proveedores de servicios.

B. Enfoque de la evaluación

8. Las propuestas y el enfoque del estudio presentado en el documento conceptual, así como otro material informativo, se discutieron en el Taller de Preparación que se celebró en Lima a finales de

febrero de 2003 y que contó con la presencia de todos los componentes del consorcio ampliado de aprendizaje (CAA), de los consultores que colaboran en esta evaluación y de otros especialistas del sector. En el taller se recomendó reagrupar y ordenar los análisis de las experiencias innovadoras tal y como se presenta en el recuadro que figura a continuación.

Recuadro 1. Análisis de las experiencias innovadoras por temas y subtemas recomendados por el Taller de Preparación, Lima, febrero 2003

Experiencias innovadoras por tema	Experiencias innovadoras por subtema
1. La estrategia, diseño e implementación. La ruta crítica de las innovaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución estratégica, estrategia, y ciclo de proyectos
2. Área económica	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo impulsado por la demanda • Dinamización del mercado de servicios
3. Área social y productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social, empoderamiento • Producción, planes de negocios, capital e ingresos
4. Área política e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural y territorial • Proyectos e inversión pública
5. Legitimación	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación y adopción por parte de los beneficiarios • Visión de los usuarios
6. Implementación del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de implementación y capacidades de autoinnovación de los proyectos
7. Difusión, replicabilidad y diálogo político	<ul style="list-style-type: none"> • Replicación y consolidación de innovaciones

9. Asimismo, en el taller se recomendó centrar el estudio en analizar las experiencias innovadoras a partir de tres conceptos aplicados en los proyectos: i) la *demanda* y la *participación*; ii) el *desarrollo de mercados locales* de servicios; y iii) la *transferencia de responsabilidad* y de poder a las organizaciones. El taller ha reconocido que estos conceptos han sido aplicados de forma consecuente y que en el caso del Perú, las innovaciones no responden a un proceso de terciarización ni a un proceso de coejecución, es decir, los proyectos no implementan sus acciones subcontratando servicios a terceros (terciarización), ya que esta tarea y responsabilidad es transferida en autogestión a las organizaciones de los beneficiarios⁴³, y no se coejecutan, sino que son las organizaciones de beneficiarios, en sus diferentes formas, las responsables de la toma de decisiones y de su ejecución.

III. EXPERIENCIAS INNOVADORAS: EL FIDA, EL PERÚ Y LA ESTRATEGIA Y EL CICLO DE PROYECTOS. DIFUSIÓN Y REPLICABILIDAD

A. El proceso innovador y el FIDA

10. En el documento denominado *Evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse* elaborado por la OE en el año 2002, se analiza pormenorizadamente el proceso innovador del FIDA. Las conclusiones de la evaluación ponen de relieve los puntos débiles de dicho proceso. Las críticas principales se centran en la falta de una clara dirección estratégica para guiar las operaciones de forma innovadora, promover las experiencias que hayan obtenido buenos resultados y ampliar su cobertura. La OE concluye que las innovaciones han de caracterizarse “por cinco rasgos que deberían constituir también la base de la definición práctica de innovación del FIDA. Estos rasgos son:

- i) es un proceso;
- ii) tiene lugar por referencia a un contexto;
- iii) tiene por objeto una mejora;
- iv) ofrece posibilidades de repetición y ampliación, y
- v) tiene lugar en asociación con otras partes interesadas⁴⁴.

B. El proceso innovador y el caso del Perú

11. No obstante, como ya mencionamos en la introducción, a pesar de que la mayor parte de las críticas expuestas en el documento de evaluación resultan válidas para las operaciones del FIDA en general, en el caso peruano se han introducido, con resultados satisfactorios, innovaciones importantes conformes a las recomendaciones de la OE. En efecto, las innovaciones en el Perú han sido:

- a) aplicadas con continuidad y coherencia durante un período de más de doce años en un proceso iterativo de diseño e implementación de los proyectos;
- b) introducidas teniendo en cuenta el contexto;
- c) consolidadas y replicadas por medio de un proceso iterativo;
- d) repetidas por lo que se refiere a la modalidad operacional, como en el caso del Proyecto de Información, Investigación y Extensión Agrícola (INCAGRO) financiado por el Banco Mundial, y repropuestas y repetidas en otros países, como Bolivia, Nicaragua y, recientemente, Ecuador; y
- e) apoyadas por los programas regionales del FIDA para suplir la limitada capacidad interna de investigación y desarrollo del Fondo.

1. Los proyectos implementados a partir de 1990 en el Perú

12. Desde 1980, el FIDA ha financiado seis proyectos en el Perú, cinco de ellos en la región de la Sierra y uno en la Selva, por un total de DEG⁴⁵ 67,4 millones. En diciembre de 2002, se ha aprobado una nueva operación, actualmente en fase de pre-implementación. Como ya mencionamos anteriormente, el estudio se centra en el análisis de los proyectos diseñados e implementados a partir de 1990⁴⁶. Éstos son:

- a) El **Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Extensión en la Sierra (FEAS)**, que da inicio a un ciclo de experiencias innovadoras posteriormente ampliadas y enriquecidas en los tres proyectos sucesivos y representa el paso de un sistema tradicional basado en la oferta a un sistema basado en la demanda: los servicios no serán ya suministrados

directamente por instituciones, proyectos o programas sino que se transferirán fondos a las comunidades a fin de que sean ellas mismas las que contraten los servicios de técnicos privados;

b) el **Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur (MARENASS)**, en el que se profundiza la experiencia del FEAS y cuyos logros fundamentales son: i) el manejo racional y eficiente de los recursos naturales productivos; ii) el fortalecimiento de las organizaciones, la participación de las comunidades y la transferencia a las mismas de decisiones, responsabilidades y recursos; iii) la privatización de los servicios de asistencia técnica, la capacitación en el terreno de campesino a campesino y el desarrollo del sistema de fondos concursables; y iv) la descentralización operativa;

c) el **Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR)**, donde se incorporan los avances, experiencias e innovaciones de los dos proyectos anteriores y se añade: i) el concepto de corredor socioeconómico; ii) las relaciones urbano-rurales; y iii) las actividades microempresariales, las oportunidades de negocios y el desarrollo de los mercados locales de bienes y de servicios; y

d) el **Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur (SIERRA SUR)**, que se encuentra actualmente en fase de pre-implementación⁴⁷.

2. Temas y líneas de investigación

13. Las experiencias innovadoras desarrolladas en los proyectos responden a un proceso de acumulación de experiencias, reajustes, modificaciones y nuevas definiciones dentro de una línea de trabajo continua y coherente. La necesidad y el contexto han influido, y, en algunos casos, favorecido, la posibilidad de introducir elementos innovadores. Ha habido innovaciones tanto en los enfoques y en la estrategia, como en los mecanismos, herramientas e instrumentos. Las primeras se han desarrollado principalmente en las etapas de diseño de los proyectos, y las segundas a partir de las propuestas contenidas en los informes de proyectos, principalmente en la etapa de implementación.

14. La peculiaridad de la experiencia del FIDA en el Perú reside, en buena parte, en la capacidad de proponer innovaciones, tales como la flexibilidad de los proyectos, que han permitido enriquecer las propuestas introducidas en las etapas de diseño, con aportaciones relevantes en la etapa de implementación. A este respecto, podemos mencionar, por ejemplo, la evolución del sistema de concursos y las relaciones proyecto/comunidades/grupos de interés. Además, en el caso de Perú las innovaciones han sido aplicadas durante un tiempo significativo y han involucrado a un número de beneficiarios considerable⁴⁸.



Foto 1. Proyecto MARENASS. Beneficiaria se prepara para ordeñar una vaca en su finca en la comunidad de Curahuasi. La beneficiaria y su marido participaron en el concurso de manejo de fincas y ganado. Ella recuerda, “antes los animales andaban sueltos. No había corrales y por todos lados estaba lleno de lodo. Ahora todo es mucho mejor y más limpio. Los animales se han engordado, nos dan más leche y son más saludables. Con el premio que ganamos, compramos algunas ovejas para nuestros niños.” Fuente: Susan Beccio/FIDA

3. La presencia en el terreno del FIDA

15. La presencia del FIDA en el Perú, por medio de la Oficina en Lima, ha sido fundamental para la consolidación de las innovaciones. La OE, en el documento de evaluación ya citado, afirma que el Fondo tiene “una capacidad reducida para administrar préstamos y donaciones” y que “su falta de presencia sobre el terreno ha limitado su capacidad de supervisión y seguimiento para la ejecución de los proyectos”⁴⁹. El Gerente de Operaciones está encargado del Perú desde 1985 y la Oficina en Lima se estableció en 1993. Esto ha permitido apoyar con fuerza a los operadores de los proyectos y ha hecho posible la continuidad y el diálogo con las autoridades nacionales a pesar de las transformaciones políticas. Al mismo tiempo, las capacidades de diseño se han fortalecido y han permitido la consolidación de innovaciones. La OE, siempre en el documento mencionado *supra*, reconoce que el FIDA tiene una capacidad relativamente grande en materia de diseño de proyectos por conducto de consultores. En el Perú esta capacidad ha sido evidente al crearse en el entorno de los proyectos una comunidad de especialistas, investigadores y asesores tanto peruanos como extranjeros que han ido compartiendo a lo largo del tiempo las experiencias adquiridas.

C. La estrategia y el ciclo de proyectos⁵⁰

16. En 1990, el FIDA preparó una estrategia para el Perú. Sucesivamente, en 1993, se realizó una misión de identificación general, y, finalmente, en 2001 se elaboró un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Desde 1990, las principales líneas estratégicas apuntan a:

- a) el incremento de los capitales en poder de la población pobre rural invirtiendo en externalidades y estableciendo mecanismos competitivos para la transferencia de fondos;
- b) el fortalecimiento del manejo de los recursos naturales y el acceso a los mismos;
- c) la mejora del acceso a los servicios mediante la potenciación de la capacidad de los beneficiarios para contratarlos directamente, el desarrollo de mercados locales y los proveedores de servicios;
- d) la multiplicación y expansión del acceso a la información y a las oportunidades de negocios y el reforzamiento de la capacidad de iniciativa mediante la promoción de los vínculos urbano-rurales; y
- e) la descentralización de las decisiones y la participación directa de los beneficiarios en las decisiones sobre el uso de los recursos, incluidos los monetarios.

17. Otras líneas estratégicas que hay que resaltar son las referidas a la concentración geográfica en la Sierra Sur, el fortalecimiento de las organizaciones democráticas locales, el desarrollo del capital humano y la recuperación de conocimientos y cultura locales, y la consolidación de las capacidades de negociación entre los pobres rurales y el resto de la sociedad.

1. Ciclo de proyectos: la ruta crítica de las innovaciones

18. En el Perú, la introducción de innovaciones en los proyectos ha sido un proceso iterativo que ha permitido incorporar ideas, experiencias y sugerencias de diferentes fuentes. El FIDA ha aplicado en este país un estricto control *a priori* por lo que se refiere a la validación de las innovaciones propuestas y ha diseñado mecanismos de proyectos flexibles a fin de poder abandonar rápidamente las prácticas erradas y reforzar las más promisorias, dado que los proyectos no pueden hacer que los beneficiarios se comprometan a introducir innovaciones no validadas o sin razonables posibilidades de éxito.

2. El COSOP y los documentos estratégicos

19. El primer paso en un eventual proceso innovador lo constituye la elaboración de un **documento estratégico**. En este sentido, la experiencia en el Perú ha demostrado que la consulta con los beneficiarios en el momento de la elaboración constituye un elemento esencial para la introducción de innovaciones. Concretamente, en el Perú el COSOP se discutió con protagonistas de la sociedad civil y con el gobierno, y la formulación del proyecto SIERRA SUR se benefició de un amplio y comprehensivo proceso de consulta con los beneficiarios. La experiencia en este país nos enseña además que la elaboración del COSOP no sólo será fundamental para la incorporación de experiencias innovadoras, sino que también su preparación en el momento de un cambio de administración permitirá la integración de las estrategias en forma coherente. No obstante, no podemos dejar de señalar una debilidad persistente del COSOP: que sigue siendo un documento del “FIDA para el FIDA” y no un documento estratégico integralmente bilateral o trilateral como sería recomendable.

3. La formulación y la evaluación *ex ante*

20. La **formulación** ha constituido el momento central para la incorporación de nuevos conceptos e ideas. Las innovaciones introducidas han sido evaluadas y discutidas a tres niveles: i) a nivel del FIDA, con una revisión por medio del comité de revisión técnica y otras instancias; ii) a nivel gubernamental, mediante un proceso que ha incluido aspectos técnicos y aspectos financieros; en esta instancia se han analizado a fondo las innovaciones institucionales; y iii) a nivel de los beneficiarios.

La consulta con los beneficiarios es fundamental para medir la aceptación o rechazo de nuevas prácticas y modalidades. En esta etapa han resultado claves la interacción entre el Gerente de Operaciones, los consultores y los beneficiarios y el proceso de diseño que ha aplicado una metodología de elaboración *in continuum* capaz de involucrar directamente a todos los protagonistas interesados.

21. En el caso del Perú, las **evaluaciones *ex ante*** han representado momentos de especial relevancia en la definición de los proyectos y han permitido efectuar correcciones y precisiones, algunas de ellas de fondo. Los arreglos institucionales siguen siendo en Perú complejos y en las evaluaciones *ex ante* se han afrontado muchos de los problemas que plantea el entorno institucional.

4. El convenio de préstamo

22. El **convenio de préstamo** ha tenido un papel fundamental en la implementación, la supervisión y el seguimiento: teniendo en cuenta que los proyectos se implementan en seis años o más, este documento representa la base para hacer respetar los acuerdos frente a los cambios de política y de autoridades. Gracias a él, por tanto, es posible dar continuidad a las acciones emprendidas y mantener los acuerdos alcanzados.

5. Implementación, gerencia y unidades de ejecución

23. La adopción más o menos rápida de las innovaciones ha estado relacionada, en la mayoría de los casos, con la aceptación y comprensión que de ellas tuvieron los ejecutores y las autoridades responsables de los proyectos. Así, por ejemplo, en el caso del FEAS y del MARENASS se han observado problemas de relaciones institucionales de diferente índole. La implementación de las innovaciones ha necesitado de un constante apoyo y seguimiento del Gerente de Operaciones y del FIDA.

24. En los proyectos MARENASS y CORREDOR resultan de particular interés la forma de implementación, los estilos de gerencia, la utilización del personal y la capacidad de hacer propias las innovaciones y de favorecer el diálogo con los campesinos y sus organizaciones. Varias innovaciones se han ajustado y perfeccionado en la etapa de implementación tomando como base sugerencias del personal y, en especial, de los beneficiarios. La flexibilidad de los proyectos y la selección del personal de las unidades de ejecución del proyecto por medio de concurso público y de talleres de prueba (metodología PROCASUR) han sido algunos de los elementos que han permitido obtener buenos resultados en esta etapa.



Foto 2. Proyecto MARENASS, comunidad de Ccoripampa, departamento de Apurímac. Traslado de troncos para instalar energía eléctrica para el pueblo. Fuente: archivo fotográfico del Proyecto MARENASS

6. Supervisión, seguimiento y evaluación

25. Tanto el FEAS como el MARENASS fueron supervisados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) con un resultado decepcionante, que pudo paliarse sólo gracias a un apoyo constante del FIDA. Esta experiencia negativa sugirió la necesidad de una administración y supervisión directa del proyecto sucesivo, el proyecto CORREDOR.

26. Por otra parte, la realización tempestiva de una *línea o encuesta de base* se ha revelado fundamental para la introducción de innovaciones, porque su ausencia dificulta enormemente la evaluación de las experiencias innovadoras. En el caso del Perú, hay que señalar que sólo el proyecto FEAS ha contado con una encuesta de base realizada en tiempo oportuno⁵¹.

D. Replicabilidad y difusión de las experiencias innovadoras

27. Se cuenta con escasos estudios e información sobre la replicabilidad y difusión de las experiencias innovadoras aplicadas y desarrolladas en Perú. La experiencia del FEAS, con algunas variantes, se ha repetido en Bolivia y varias de las experiencias innovadoras introducidas en el Perú se aplican en departamentos del trópico seco de Nicaragua. Por otra parte, resulta difícil determinar el nivel de consolidación de las innovaciones si ésta se mide por la dimensión de su aplicación. A continuación, se presenta una primera aproximación que permite recabar información respecto a qué innovaciones se han consolidado o replicado y cómo y cuándo han sido consolidadas o replicadas.

1. Casos de innovaciones consolidadas y replicadas

28. Ante todo es necesario distinguir entre las innovaciones como procesos que cambian comportamientos y las innovaciones tecnológicas o de procedimientos. Por lo que se refiere a la presente evaluación, las innovaciones fundamentales son la introducción de procesos de desarrollo impulsados por la demanda y el desarrollo y fortalecimiento de procesos de mercado, mientras que, entre las modalidades operacionales y de innovaciones relacionadas, podemos destacar el uso de cuentas bancarias, los contratos, y el uso de mecanismos de transferencia de recursos en forma competitiva.

29. No obstante los proyectos del FIDA hayan intervenido en el Perú con operaciones limitadas en cuanto a recursos y extensión territorial, se puede afirmar que las innovaciones se consolidaron mediante un proceso iterativo aplicado en un conjunto de proyectos: del FEAS al MARENASS, de éste al CORREDOR y, finalmente, al proyecto SIERRA SUR. Siempre en el Perú, el Banco Mundial ha aplicado las innovaciones propuestas por el FIDA en el proyecto INCAGRO y ha incorporado los enfoques y las metodologías principales en el diseño de un nuevo proyecto de desarrollo rural en la Sierra. Otras instituciones públicas y privadas han aplicado parcialmente algunas de las innovaciones.

30. En Bolivia, en los proyectos PROSAT y PROMARENA, se han replicado las innovaciones introducidas y desarrolladas por la experiencia del FEAS. En Nicaragua, el Programa del Fondo de Asistencia Técnica (FAT), aplica los conceptos de desarrollo de mercados de servicios, fortalecimiento de la demanda, enfoque guiado por la demanda y transferencia de fondos y responsabilidades a las organizaciones de usuarios. Otros proyectos del FIDA en América Latina han incorporado parte de las experiencias innovadoras aplicadas en el Perú.

El Programa del Fondo de Asistencia Técnica para los departamentos de León, Chinandega y Managua (Nicaragua)

31. Este programa es parte de una operación de mayor escala financiada por la Asociación para el Desarrollo Internacional del Banco Mundial, que incluye la generación y transferencia de tecnología, así como también la capacitación de profesionales y técnicos agrícolas. La participación del FIDA está limitada a 12 municipios de los departamentos de León, Chinandega y Managua y beneficiará a 15 000 familias. El FAT está basado en el convencimiento de que la asistencia técnica debe fundarse en la necesidad de asistencia de los beneficiarios y guardar relación con el potencial de generación de ingresos que se logrará con dicha asistencia técnica. El proyecto, al igual que el FEAS, proporciona fondos de coinversión a pequeños productores para contratar servicios de extensión en el mercado y servicios de asistencia destinados a evaluar el potencial productivo de nuevas iniciativas y una vasta gama de actividades. El proyecto incluye también el desarrollo de las capacidades de oferentes y demandantes y recursos para pequeñas inversiones.

2. Consolidación de innovaciones como estrategias

32. Se considera que la replicabilidad y consolidación han tenido lugar una vez que la estrategia del FIDA ha sido aceptada por el gobierno y por los potenciales beneficiarios de los proyectos y cuando han sido reconocidas y aceptadas en documentos estratégicos formales como el COSOP. La aprobación del COSOP en las instancias internas del FIDA y por su Junta Ejecutiva le otorga a la innovación una legitimidad indiscutible. Dos COSOP, uno del mismo Perú y otro de Nicaragua, han incorporado las innovaciones estratégicas generadas por las experiencias del Perú.

El COSOP del Perú

33. El COSOP del Perú, elaborado durante los primeros meses de una nueva administración, en el año 2001, consolida la experiencia adquirida y reafirma todas las experiencias innovadoras introducidas al señalar que la nueva estrategia propuesta: i) valoriza los activos de los pobres rurales; ii) apoya el desarrollo de los mercados; iii) contribuye al desarrollo de los eslabonamientos urbano-rurales; y iv) apoya el desarrollo local. El concepto de desarrollo impulsado por la demanda se da por sentado y se ratifica su validez. Al mismo tiempo, se confirman los instrumentos y metodologías validadas: la planificación local, el rol de las organizaciones, la transferencia de fondos de coinversión, las cuentas bancarias, los contratos, los procedimientos para asignación de recursos, etc.

EL COSOP de Nicaragua

34. El documento estratégico de Nicaragua, elaborado también en el año 2001, contiene referencias a las lecciones aprendidas en el país, en especial en el trópico seco. Desgraciadamente, no presenta un análisis de la experiencia obtenida en la implementación del FAT, cuyo diseño incorpora las lecciones del FEAS en el Perú y las mismas modalidades operacionales. Dicho proyecto se ha iniciado sólo recientemente y se están registrando algunas lecciones que deberían ser recogidas más adelante, con el fin de estudiar la replicabilidad en otro contexto. El COSOP reconoce que una de las limitaciones de los pobres de las zonas rurales es su falta de acceso a los mercados y, por ello, propone aumentar los esfuerzos destinados a crear capital social a fin de empoderar a los beneficiarios de las iniciativas de los proyectos y programas y generar así ingresos. Una de las líneas principales de la nueva estrategia es el fomento del acceso de los pobres rurales a las oportunidades de generación de ingresos mediante la creación de lazos permanentes entre los grupos campesinos y los mercados. Se apunta también a fortalecer y desarrollar la toma de decisiones en el ámbito local en procesos impulsados por la demanda. Dentro de un plan para nuevas operaciones, el FIDA ha reconocido la necesidad de incrementar el acceso de los pobres rurales a bienes, recursos y servicios, expandiendo su área de intervención.

IV. LAS INNOVACIONES EN MATERIA ECONÓMICA: ENFOQUE GUIADO POR LA DEMANDA Y DESARROLLO DE MERCADOS LOCALES DE BIENES Y SERVICIOS⁵²

A. Introducción

35. En los proyectos del FIDA en el Perú se reconoce implícitamente que el mercado⁵³, con reglas claras, tiende a ser más eficiente en la asignación y utilización de recursos que las instituciones públicas⁵⁴.

36. Esta propuesta se basa en la premisa, comúnmente aceptada por la literatura más reciente sobre desarrollo rural, de que más y mejores mercados para los pobres resultan condición necesaria para definir una senda de desarrollo viable. Para hacer más dinámicos estos mercados, el FIDA ha desarrollado una estrategia en la que se combinan acciones en tres ámbitos complementarios: la *demanda*, la *oferta* y las *condiciones de mercado*. En los proyectos del FIDA en el Perú, el trabajo ha sido simultáneo y complementario en los tres ámbitos, con la demanda como área de intervención principal.

Recuadro 2. Innovaciones en aspectos económicos

Innovación estratégica: dinamización de mercados locales de servicios ⁵⁵ financieros y no financieros		
Promoción de la demanda de servicios como motor del proceso de dinamización	Desarrollo de oferta de servicios	Mejores condiciones para operación del mercado

B. Marco conceptual

37. Las hipótesis teóricas que sirven de base a estas innovaciones son que el desarrollo de un mercado local de servicios genera beneficios para el conjunto de la población y que sólo puede lograrse un fortalecimiento y mantenimiento del mercado si existe una demanda efectiva (con capacidad de pago) de los servicios que en él se transan. La importancia del desarrollo de los mercados de factores rurales, según la llamada economía de las organizaciones rurales, se basa en la tesis de que mercados rurales eficientes permiten un mayor desarrollo rural y la integración de este sector en la economía nacional.

38. Los mercados rurales de los pobres tienden a ser imperfectos –por su reducida escala de operaciones, dispersión geográfica, estacionalidad, altos costos de transacción y por la asimetría de la información–, de tal manera que no logran cumplir su función incentivadora del desarrollo. El desarrollo de mercados de factores competitivos debe producir al menos tres efectos: i) acceso a mejores (más y menos costosos) factores de producción para rentabilizar los negocios; ii) desarrollo de nuevas oportunidades de negocios; y iii) oportunidades para la venta de factores excedentarios, generación de ingresos y proceso de sostenibilidad.

1. Las propuestas tradicionales

39. Tradicionalmente, dada la ausencia de mercados de factores en zonas con elevada incidencia de pobreza, se ha tendido a suministrar directamente⁵⁶ productos y servicios. Esta tendencia se ha visto reforzada por el carácter de bien público de muchos de los productos y servicios ofrecidos. Este tipo de solución se enfrenta al menos con dos problemas serios. El primero es su *sostenibilidad*, ya que el sistema implica mantener activas instituciones que no son rentables, lo que conlleva a su vez la necesidad de otorgar subsidios, generalmente indiscriminados. El segundo problema es su carácter *temporal*, por lo que una vez terminado el subsidio se regresa a la situación inicial sin que se haya logrado generar procesos sino sólo un cambio transitorio⁵⁷.

2. La propuesta del FIDA: promover el desarrollo de mercados locales de servicios

40. La propuesta del FIDA tiene como **finalidad** propiciar el desarrollo de mercados de factores activos y competitivos, no sostenidos ficticiamente, en espacios y escalas donde tradicionalmente éstos no existen. Se apunta al logro de tres objetivos: i) ampliar la demanda efectiva de servicios a nivel local; ii) generar una oferta capaz de atender competitivamente dicha demanda, tanto en cantidades como en precios; y iii) asegurar la adecuada asignación (cantidades y precios) de servicios según la competencia. De lograrse esto, los beneficios generados por la actividad económica se incrementarán. Complementariamente, los agentes locales con factores excedentarios encontrarán en estos mercados un espacio para rentabilizar dichos excedentes (mano de obra, conocimientos, capital) actuando como oferentes.

41. La **estrategia** adoptada por el FIDA ha sido dejar de proveer una oferta fija de factores productivos, a fin de promover el desarrollo de mercados locales de factores relevantes para los pobladores rurales de escasos recursos. La estrategia se basa en desarrollar tanto la oferta como la demanda, simultáneamente.

42. El **resultado** de esta innovación puede observarse en dos niveles. Así, comprobamos, en primer lugar, que los mercados de factores pueden desarrollarse en zonas pobres sin necesidad de que

se desarrollen oferentes *ad hoc* y pueden mantenerse activos tras la intervención, y, en segundo lugar, que el beneficio agregado de la existencia de este mercado es superior en el tiempo al obtenido con estrategias de prestación directa y temporal de servicios a muy bajo o ningún costo para el usuario⁵⁸.

3. El paso de enfoques centrados en la oferta a enfoques guiados por la demanda

43. El cambio de enfoques de oferta (provisión de bienes y servicios) a enfoques guiados por la demanda (entrega de recursos a usuarios que deciden qué hacer y cómo hacerlo) es una innovación presente no sólo en los proyectos del FIDA, sino también en algunas ONG y otros organismos de cooperación internacional. Las ventajas atribuidas a los proyectos dirigidos por la demanda son básicamente dos:

- a) La población beneficiaria conoce⁵⁹ mejor sus propias necesidades y capacidades, de forma tal que puede definir mejor los proyectos para que se ajusten a las mismas.
- b) Se fortalece la participación y el empoderamiento local y la cohesión social dentro de las comunidades beneficiarias.

4. La estrategia del FIDA para aplicar el enfoque de demanda y el desarrollo de mercados

44. Los proyectos del FIDA en el Perú muestran una adopción del enfoque guiado por la demanda (*demand driven*) que trata de preservar la esencia del siguiente principio: otorgar poder de decisión y gasto a los usuarios a fin de que identifiquen y satisfagan sus necesidades, a la vez que se promueve la creación, dinamización o acceso a mercados claves para dichos usuarios.

45. La propuesta de guiar las intervenciones según las señales de la demanda está estrechamente vinculada a las estrategias de empoderamiento y consolidación de la organización de la población beneficiaria y a la minimización de la intervención directa del personal de los proyectos. La adopción completa de este enfoque tiene una implicación adicional fundamental: **se transfiere a los demandantes y a sus organizaciones las responsabilidades del manejo directo de fondos públicos.**

46. Se espera que la adopción de esta estrategia innovadora produzca como **resultado** un mercado más activo, más grande, con menores costos de transacción, que genere mayor bienestar para la sociedad en su conjunto y un adecuado entorno para el desarrollo de otras actividades económicas. Se apunta a que el mercado se convierta en una nueva plataforma para el desarrollo local y no desaparezca cuando se acaba, cambia o se reduce la presencia de un determinado proyecto.

Recuadro 3. Actividades que buscan dinamizar el mercado local de servicios

	Dinamización de mercados locales de servicios		
	Demanda	Oferta	Mercado
<i>Líneas de intervención</i>	Ampliar y hacer efectiva la demanda potencial	Extender y mejorar la oferta	Reducir los costos de transacción y de acceso a la información

47. La experiencia del FIDA en el Perú demuestra que esta **estrategia de implementación a tres columnas** debe desarrollarse de forma contemporánea y coordinada para obtener buenos resultados: no tiene sentido ampliar la demanda de servicios si no hay con qué satisfacerla, ni promover transacciones de mercado si éstas imponen altos costos de transacción⁶⁰. La necesidad de aplicar estas acciones simultáneamente es uno de los mayores retos que esta estrategia plantea y es, precisamente, el rasgo que caracteriza la propuesta del FIDA en el Perú.

C. Dinamización de mercados desde la demanda: la propuesta del FIDA y los resultados esperados⁶¹

1. Base teórica

48. Si el objetivo es mejorar, a través de la dinamización y ampliación del mercado, el bienestar de la población rural que participa en mercados de servicios, la intervención de un proyecto –con fondos públicos– debe generar una mejora en el bienestar social. Partiendo de una situación inicial en equilibrio “sin intervención”, se espera que la situación final genere un nuevo equilibrio del mercado con mayores excedentes para la sociedad (demandantes en primer lugar, y oferentes en segundo). Los beneficios derivados de un equilibrio de mercado pueden ser evaluados considerando lo que se conoce como el excedente del consumidor (demandante de servicios) y el del productor (oferente) como aproximados del bienestar del conjunto. El suministro de servicios mejora la situación del consumidor y del productor incrementándose el excedente agregado. En base a este análisis el mayor beneficio teórico, se obtiene fortaleciendo la demanda⁶².

2. Los tres pilares de la propuesta del FIDA

49. La propuesta del FIDA se basa en tres componentes fundamentales:

a) **Expansión de la demanda.** Se ha ampliado la demanda por dos vías: primero, gracias a un incentivo directo que actúa como un incremento en el ingreso, pero que tiene una duración finita y breve; y, segundo, mediante un conjunto de actividades destinadas a transformar las preferencias de los demandantes despertando un mayor interés por obtener servicios de asistencia técnica. La primera vía resulta en un desplazamiento de la demanda de forma paralela a la demanda original; la segunda, en un cambio en la pendiente de la demanda.

b) **Ampliación de la oferta.** Se ha promovido el desarrollo de la oferta a partir de la mayor capacitación de los profesionales locales y de la incorporación de nuevos asistentes técnicos, menos especializados pero con conocimientos que transmitir. Las capacitaciones y las pasantías permitieron ampliar la oferta, ya que a un mismo precio se generó más asistencia técnica en el mercado. La incorporación de nuevos oferentes se traduce en un desplazamiento de la oferta, con una nueva pendiente, en cuanto se amplía la oferta de asistencia técnica que se transa a menores precios.

c) **Mejores condiciones para el mercado** (más y mejor información, menores costos de transacción, menores riesgos, etc.). Esto debe ser complementario con los impulsos por el lado de la demanda y por el lado de la oferta debido a que dos de los problemas principales que limitan estos mercados son sus elevados costos de transacción y la falta y/o asimetría de la distribución de la información.

D. Expansión de la demanda y desarrollo de mercados

Recuadro 4. Estrategia para desarrollar la demanda

Expansión de la demanda de servicios técnicos no financieros	
Hacer real la demanda potencial	Ampliar la demanda potencial
Entrega de recursos de cofinanciación y capacidad de decisión a los demandantes	Entrega de información sobre oferta existente y nuevas oportunidades
<i>¿Cómo?</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato con organizaciones de base con demandas priorizadas por servicios de asistencia técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasantías, capacitaciones, visitas a comunidades y organizaciones en rubros similares

<ul style="list-style-type: none"> Entrega de incentivos a organizaciones de base para adquisición de servicios; poder de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> Concursos para promover competitividad e intercambio de experiencias <i>inter pares</i>
<ul style="list-style-type: none"> Premios que permiten fomentar la competitividad e incentivar el cofinanciamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Difusión de información oportuna y a bajo costo
<ul style="list-style-type: none"> Asunción por las organizaciones de base de responsabilidades de contratación, fiscalización, supervisión, justificación de gastos y evaluación de resultados 	

50. Para lograr que la demanda por servicios se expanda y permita una dinamización de los mercados locales de servicios se requiere que:

- la demanda potencial se haga real y las demandas potenciales se ordenen en base a las prioridades de los demandantes;
- la demanda se satisfaga en el mercado;
- los demandantes obtengan beneficios de estas transacciones;
- los demandantes obtengan información oportuna y a bajo costo sobre alternativas económicas;
- existan mecanismos complementarios a nivel individual para ampliar el ingreso y/o patrimonio.

1. De la demanda potencial a la demanda real: mecanismos e instrumentos

51. El punto de partida para los proyectos del FIDA en el Perú es que sean los mismos demandantes los que realicen gastos a nivel local, según las condiciones de su propio mercado. Para lograr que la demanda potencial por servicios se convierta en una demanda real, en primer lugar, es necesario apoyar con incentivos monetarios de cofinanciamiento a los demandantes. Con este fin, los proyectos han utilizado los siguientes instrumentos y herramientas:

a) **Comités locales de asignación de recursos “competitivos”.** La creación de los comités de asignación de recursos es un mecanismo innovador que muestra de manera evidente el compromiso de mantener el proyecto fuera del espacio de la toma de decisiones y permite apoyar las solicitudes más rentables y eficientes en forma competitiva. Los comités de asignación de recursos tienen una cobertura geográfica limitada, están formados por actores legítimos, ampliamente reconocidos por la población⁶³. Los miembros de los comités tienen que rendir cuentas a la sociedad local sobre las decisiones tomadas, lo que incentiva el cumplimiento eficaz y transparente del encargo recibido.

Este mecanismo competitivo, con jurado local, ha logrado: i) promover la preparación de solicitudes completas y de buen nivel técnico; ii) garantizar la eficiencia y la transparencia asignando recursos de una manera competitiva que tiene en cuenta las características locales⁶⁴; y iii) asegurar la no intervención y no discrecionalidad de los ejecutores del proyecto.

b) **Organizaciones de base.** Las organizaciones con las que el FIDA ha trabajado son organizaciones democráticas y legítimas, social y legalmente reconocidas, lo que permite que sean estas instancias quienes promuevan la equidad en el acceso a los recursos de los proyectos⁶⁵. En varios casos, como, por ejemplo, en el MARENASS, las comunidades han llevado a cabo autónomamente iniciativas para favorecer la participación e incorporación de los miembros más pobres en las actividades.

c) **Responsabilidad de la administración de los recursos destinados a incentivos de la demanda.** Una vez que la organización, desde su interior, llega a un acuerdo sobre sus demandas de asistencia técnica y les otorga una determinada prioridad, presenta, como comunidad o grupo de interés, su propuesta y compete para la asignación de recursos. La organización recibe los fondos de coinversión y se hace responsable de administrar y entregar los recursos a los demandantes particulares. La legitimidad y los objetivos de la organización son fundamentales para obtener un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de los grupos más importantes (en número y en poder) y las del conjunto.

Uno de los aprendizajes derivados es que las demandas de los grupos organizados y comunidades no son una sola, sino que son el agregado de una serie de demandas, individuales o de grupo, y del conjunto de la comunidad⁶⁶.

d) **Capacitación para la generación de la demanda.** Se ha capacitado a los usuarios para que definan y focalicen sus demandas y les otorguen una determinada prioridad dentro del respeto de los objetivos, enfoques y ámbito de los proyectos. Se exige a las organizaciones que definan un plan participativo y concertado sobre lo que deben y quieren hacer a fin de alcanzar sus metas en el futuro. Este agregado de demandas, socialmente aceptado, constituye la base para definir el apoyo directo del proyecto.

e) **Mecanismos de planificación de la demanda y definición de prioridades.** En el MARENASS se utiliza el instrumento de los “mapas parlantes”. Cada comunidad define las metas y el plan de acción por medio de este instrumento gráfico; cada mapa parlante presenta la situación de la comunidad en el pasado (hace 30 años), hoy (al inicio del proyecto) y en el futuro (dentro de 20-30 años). Aplicando este instrumento, cada comunidad elabora una planificación participativa y legítima e identifica sus demandas de apoyo. En el CORREDOR se aplica un esquema similar, no sólo con mapas parlantes, sino también con opciones abiertas (psicodramas, maquetas, representaciones teatrales, informes, etc.) que permiten a las organizaciones generar un plan y una visión conjunta de su futuro. Es esencial: i) que todos los miembros de la comunidad se sientan convocados y tengan espacio para participar; ii) que se hayan acordado reglas; iii) que haya sido convocado por la organización con el proyecto, y no sólo por el proyecto; y iv) que permita armonizar las prioridades de los grupos de interés con las prioridades del conjunto.

f) **Flexibilidad en las demandas atendidas por los proyectos.** Merece destacarse la capacidad de los proyectos de flexibilizar, en respuesta a las demandas de los usuarios, el tipo de demandas que puede atender. Los proyectos han demostrado que las prioridades de los campesinos no se dirigen sólo a la producción agropecuaria, sino que existe una demanda creciente para una amplia gama de propuestas.

g) **Definición de prioridades dentro de un ámbito.** Flexibilidad no significa libre disponibilidad: La flexibilidad permite a los proyectos responder a las demandas relevantes para las organizaciones con las que trabaja; sin embargo, esta flexibilidad tiene sus límites. Definir las prioridades de las necesidades no según un menú de opciones impuesto desde el proyecto, sino dentro de un ámbito, en función de un plan conjunto de la organización, y tomando como base una propuesta de futuro común, es una característica de la propuesta del FIDA que resulta fundamental para que el enfoque guiado por la demanda sea efectivo.

h) **Mecanismos de relación claros.** Han resultado sumamente importantes las relaciones formales entre los proyectos y los usuarios. Los principales instrumentos utilizados han sido:

(i) El **contrato.** Se suscribe un contrato entre el proyecto y la organización de los usuarios. Los contratos se desarrollaron con el FEAS y se han mantenido en el CORREDOR y el MARENASS⁶⁷. Se trata de compromisos mutuos y legales entre el proyecto y las organizaciones que deben ser respetados por ambas partes. La utilización de un instrumento legal genera una relación de sociedad y de alianza más que una relación de beneficiario⁶⁸. Los contratos y los montos respectivos son públicos y conocidos por todos los miembros de la comunidad.

(ii) La **contrapartida.** Es un mecanismo que permite fomentar la autoselección de los proyectos más rentables desde el punto de vista económico o social. Esta exigencia, de monto variable⁶⁹, pretende incentivar formas de cofinanciación con miras a la

sostenibilidad. Los recursos deben ser aportados por los beneficiarios directos⁷⁰ y no por todos los miembros de la comunidad, salvo que todos resulten beneficiados.

(iii) La **apertura de cuentas**. Para que una organización reciba fondos del proyecto, debe abrir una cuenta en una institución financiera formal, supervisada y reconocida por la Superintendencia de Banca y Seguros. Esta condición es de gran importancia ya que incentiva a las organizaciones a relacionarse formalmente con el sistema financiero⁷¹ y asegura un manejo fiscalizable.

2. Mecanismos complementarios destinados a ampliar la demanda

52. Entre los mecanismos complementarios para ampliar la demanda que se han utilizado en los proyectos del FIDA en el Perú podemos destacar:

a) Los **concursos**. Los concursos, individuales, de grupo o intercomunales, tienen entre sus objetivos: introducir conceptos de competencia y competitividad en función de los resultados, fomentar la adopción e imitación de nuevas prácticas, movilizar recursos locales, promover actividades colectivas y fomentar la cohesión.

Los concursos permiten mostrar los resultados derivados de la contratación de servicios y constituyen un mecanismo de evaluación directa de la calidad de los servicios. Hacen que el beneficio derivado de la contratación de asistencia técnica resulte evidente, palpable y público: se dispone de evidencia directa, en particular en el caso del MARENASS, de la expansión de la demanda debida a este efecto demostrativo en el interior de las comunidades y grupos involucrados en el proyecto y en comunidades y grupos vecinos⁷². Los concursos colectivos o de grupo fomentan además la colaboración entre pares, lo que a su vez se traduce en mejores resultados para el conjunto⁷³ y tienen un efecto directo en la adopción rápida de tecnología.



Foto 3a. Proyecto MARENASS, departamento de Apurímac. Concurso de mejoramiento de viviendas, fogones mejorados para consumir menos recursos arbustivos y mejoramiento de calidad de vida. Fuente: archivo fotográfico del Proyecto MARENASS



Foto 3b. Proyecto MARENASS. Beneficiaria que obtuvo un premio en el concurso de mejoramiento de la vivienda por haber ideado la mejora más sobresaliente en su cocina. El concurso le enseñó cómo construir un horno con una simple estructura de adobe. La beneficiaria declaró, “ahora tengo una cocina mejorada que utiliza poca leña y que no llena la casa de humo”. Fuente: Susan Beccio/FIDA

Los participantes en los concursos invierten recursos propios y tienden a maximizar la adopción y los efectos de los servicios. Los concursos no son una competición entre pobres para obtener recursos mínimos, sino un proceso que permite movilizar recursos de los campesinos y lograr la mejor utilización de los servicios.

b) Las **pasantías**. Las pasantías responden a procesos específicos y se realizan con fines puntuales y en vista de una posible replicación, y son la fuente principal de información y de nuevas propuestas.

c) La **colaboración entre pares**. Los concursos de grupo o entre organizaciones han promovido el contacto entre pares, lo que ha permitido establecer patrones de colaboración entre los más innovadores y los demás sentando así las bases para la realización futura de transacciones de mercado.

d) El **acceso a nuevos sistemas de información**. Los proyectos del FIDA en el Perú promueven la distribución de información oportuna a bajo costo o sin costo alguno, favoreciendo el contacto entre miembros de la comunidad y otros actores del mercado e

impulsando, como en el caso del CORREDOR, la instalación de centros de información que resuelvan dudas puntuales telefónicamente⁷⁴.

e) La **ampliación de la demanda por mayores ingresos**. Se ha observado una expansión de la demanda por la mejor situación económica que alcanzan los usuarios. Los resultados de la encuesta⁷⁵ sustentan esta observación: los datos muestran que, una vez terminado el subsidio directo, un porcentaje de los usuarios continúa realizando contratos en el mercado de servicios técnicos no financieros.

3. Un caso particular: la demanda de servicios de ahorro financiero

53. En diciembre de 2002, el CORREDOR ha iniciado un **programa piloto de incentivos** al ahorro individual femenino en organizaciones financieras reconocidas por la Superintendencia Bancaria. El objetivo es incentivar a un grupo subrepresentado en el acceso a servicios financieros, a la vez que se apoya una transferencia de poder real a la mujer a partir del control de ahorros propios o del hogar.

54. La apertura de cuentas de ahorro individuales para mujeres en entidades financieras como las Cajas Rurales y otras se ha demostrado viable. Para promover el ahorro se aplican dos mecanismos: un componente informativo y un incentivo directo para quienes abren una cuenta más un incentivo adicional si mantienen el ahorro durante un tiempo prudencial. Hasta la fecha, han participado en el sistema aproximadamente 800 mujeres, con ahorros promedio del orden de los 400 soles.

55. Las características principales del programa piloto son:

a) **Ahorro y ahorro financiero**. Promoción del acceso de sectores pobres al sistema financiero a través de la ventanilla de ahorro. Las ventajas de esta aproximación son: i) el poder de decisión sobre el recurso del ahorro, a diferencia de cuanto ocurre con el crédito, es exclusivamente del cliente; y ii) la mayor eficiencia del ahorro financiero respecto a las restantes opciones de ahorro de los pobres (todos tienen algún tipo de ahorro).

b) **Intermediarios formales**. Los intermediarios formales son los únicos que otorgan garantías por los ahorros que reciben⁷⁶. Para que la población rural pueda acudir al sector formal es preciso que éste los reconozca como clientes “interesantes”⁷⁷.

c) **Incentivos para la apertura de cuentas y el mantenimiento del ahorro**. La población que cuenta con bajos ingresos no ahorra en el sistema financiero por la inseguridad y por los altos costos relativos de transacción⁷⁸. El volumen de ahorros está generalmente por debajo del umbral mínimo que requieren las instituciones financieras para establecer una relación y es necesario, por tanto, compensar los costos de transacción que, de otra forma, transformarían en inviable el proceso.

E. Ampliación y mejora de la oferta y desarrollo de mercados

56. Los proyectos del FIDA en el Perú han llevado a cabo actividades a favor de la expansión, ampliación y, sobre todo, mejora de la oferta local de servicios. La inclusión en los proyectos de prácticas que fomentan la expansión de la oferta responde a la necesidad de promover respuestas efectivas a las nuevas y mayores demandas.

Recuadro 5. Estrategia para fortalecer la oferta

Expansión de la oferta de servicios técnicos no financieros	
Ampliar la <i>oferta contratada</i> de servicios técnicos no financieros	Ampliar y mejorar la <i>oferta local</i> de servicios técnicos no financieros

<i>¿Cómo?</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Más información sobre la oferta existente (y contratable) en la localidad y fuera de ella 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión de oferentes locales mediante su capacitación
<ul style="list-style-type: none"> Mayor competencia entre oferentes a través de sistemas indirectos de acreditación 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión de nuevos productos en la oferta comercial de servicios técnicos
<ul style="list-style-type: none"> Capacitación a oferentes sobre cómo acceder a sistemas de difusión de conocimientos, formación de redes, etc. 	

1. Ampliación y mejora de la oferta competitiva de servicios técnicos no financieros

57. La oferta de servicios se amplía siguiendo la ampliación y desarrollo de los mercados locales. La estrategia adoptada por los proyectos se ha orientado a consolidar una oferta de mercado, y, posteriormente, a apoyar su expansión. La expansión de la oferta se ha basado fundamentalmente en la incorporación de oferentes locales no profesionales. Los principales instrumentos utilizados para ampliar y mejorar la oferta competitiva han sido:

a) Las **pasantías**. Permiten la adopción de nuevas técnicas, nuevos aprendizajes y procesos de experimentación y fomentan el establecimiento de relaciones entre oferentes técnicos, que pueden llevar a relaciones de integración horizontal –entre pares– o vertical –entre los distintos niveles de servicios técnicos que se ofrecen–.

b) La **capacitación**. Los sistemas de capacitación se basan en la experimentación y en compartir saberes y experiencias entre oferentes con distintos niveles de desarrollo relativo. En el caso del MARENASS, esto se ha logrado con las relaciones entre los asistentes técnicos foráneos, los *yachaq*⁷⁹ y los *yachachiq*⁸⁰, gracias a un sistema de capacitación en cascada y con el aprendizaje a través de la práctica.

c) **Sistema de campesino a campesino**. Esta metodología se ha aplicado y desarrollado a partir del MARENAS: los *yachaq* capacitan a grupos de *yachachiq*, que, a su vez, enseñan lo que han aprendido a las familias campesinas. Los *yachachiq* exitosos tienen un servicio que ofrecer en el mercado. La incorporación de los saberes tradicionales, el aprendizaje y la experiencia como activos transables en el mercado expande la oferta con productos culturalmente adecuados a la demanda local, en su mayoría de bajo costo⁸¹ y con resultados probados o verificables⁸². Muchos de los servicios que estos nuevos oferentes pueden vender, antes se transaban mediante sistemas tradicionales de cooperación entre pares. La ventaja de hacer las mismas transacciones a través del mercado es que se promueve la eficiencia, la competitividad y la individualización de responsabilidades y beneficios.

d) **Oferentes profesionales**. La contratación, por parte de los usuarios, de oferentes profesionales ha permitido ampliar la oferta en el mercado local y aumentar la competitividad. La contratación de oferentes foráneos es costosa, ya que implica costos de transacción altos (desplazamiento, viáticos, etc.). No obstante, constituye una alternativa fundamental para dinamizar y calificar el sistema.

En conclusión, podemos afirmar que en los proyectos se promueve la coexistencia competitiva de los diversos tipos de oferentes.

2. La oferta competitiva

58. Los proyectos, al estimular un ambiente competitivo entre los oferentes, han sido especialmente innovadores. La existencia de concursos entre demandantes que han contratado

asistencia técnica fomenta la competencia indirecta entre los asistentes técnicos, que ven en estos concursos un sistema de acreditación y prestigio. Los procesos de capacitación en los que los asistentes técnicos entrenan a nuevos asistentes técnicos refuerzan también la competencia, en cuanto los mejores alumnos entran a competir directamente con sus maestros.

59. En los proyectos se aplican dos elementos básicos para mantener el carácter competitivo de la oferta de asistencia técnica: procesos de selección complejos y exigentes, que imponen los demandantes, y sistemas de información fluidos entre distintas localidades, lo que permite ampliar el ámbito espacial en el que los asistentes técnicos pueden ser conocidos, evaluados y contratados. La inclusión de nuevos segmentos de oferentes técnicos promueve la competitividad entre ellos y hace que transacciones que tradicionalmente no se realizaban en el mercado comiencen a ser valoradas, dado que tienen un costo de oportunidad.

60. La ampliación de la oferta y la responsabilidad en la administración de los recursos son dos elementos que potencian un aspecto novedoso y sumamente interesante: **los servicios de asistencia técnica pueden ser fraccionados y segmentados**. Los usuarios, dado que gastan recursos propios y recursos de coinversión, optimizan y hacen eficiente el uso de los recursos destinados a la contratación. Así, contratan especialistas sólo por el tiempo estrictamente necesario, aprovechan la ampliación de la oferta para negociar el costo de los servicios y combinan la contratación de especialistas profesionales con *yachaq* y *yachachiq*.

3. Expansión de la oferta y cambios en la demanda

61. La inclusión de un nuevo segmento de oferentes, dotados de gran experiencia pero no necesariamente de capacitación formal, trae consigo la inclusión de nuevos productos y servicios en el mercado de asistencia técnica⁸³ que modifican la demanda. Los servicios de asesoría y capacitación se amplían a la transmisión de saberes locales. Esta inclusión, aparentemente de poca importancia, introduce la noción de valor (de transacción monetizable) para los conocimientos, que se convierten en una fuente de capital, con valor en el mercado. La inclusión de estos oferentes tiende a variar la forma de la curva de oferta, haciéndola más plana, es decir, más elástica, en el tramo de menor precio⁸⁴.

F. Mejora de las condiciones del mercado local de servicios

62. La tercera área de intervención de los proyectos del FIDA en el Perú, que se ha abordado simultáneamente a las dos anteriormente descritas, apunta a mejorar las condiciones en que operan los mercados. Para ello, se ha utilizado una estrategia basada en: i) la reducción de los costos de transacción referidos a la participación en el mercado de oferentes y demandantes⁸⁵; y ii) la mayor capitalización de los demandantes para fortalecer sus condiciones iniciales, tal como se muestra en el siguiente recuadro.

Recuadro 6. Estrategia para mejorar el entorno del mercado

Mejora de las condiciones en las que opera el mercado local de servicios no financieros	
Reducción de costos de transacción y asimetrías de información	Mayor y mejor dotación de capital (físico, financiero, natural y social)
<i>¿Cómo?</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Más información disponible 	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalización individual
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los costos de contratación y supervisión de servicios de asistencia técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalización de grupos y asociaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor capital relacional y consecuente mayor competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de relaciones sociales y entre pares • Fortalecimiento institucional

1. La reducción de costos de transacción y asimetrías de información y la capitalización

a) **Costos de transacción.** Los costos más comunes son los derivados de la efectividad de los contratos: el costo del contrato es mucho mayor que el simple pago por el servicio contratado. Con el fin de reducir estos costos, los proyectos han buscado soluciones simples y prácticas basadas en dos principios: confianza y asociatividad.

(i) la **confianza** entre los proyectos y los beneficiarios es una condición fundamental para la aplicación de enfoques guiados por la demanda y uno de los logros más relevantes alcanzados por los proyectos. Los proyectos confían en la capacidad de gestión, control y supervisión de los beneficiarios.

(ii) la **asociatividad** es fundamental porque diluye los costos fijos de contratación y reduce los costos de supervisión. Los contratos que se acuerdan no conllevan trámites ni procesos complejos y son conformes a las condiciones de los contratantes. Los costos para acceder a la información, relacionarse con el proyecto y con otros proyectos, o articularse con otras iniciativas (municipales, de ONG, etc.) se reducen ya que se trabaja por intermedio de la organización⁸⁶.

b) **Asimetrías de información.** Para el mercado de servicios, la asimetría en la distribución de la información se expresa, ante todo, en la limitada capacidad de los demandantes de identificar oferentes de servicios y conocer otras alternativas, posibilidades y opciones. Los proyectos han utilizado los mecanismos ya mencionados anteriormente para paliar este problema.

c) **Mayor y mejor dotación de capital.** La intervención de los proyectos pretende mejorar el nivel patrimonial de los individuos y sus asociaciones, no sólo a fin de aumentar el bienestar y seguridad de las familias, sino también para fortalecerlas en el mercado. Quienes no tienen recursos líquidos tienen mano de obra y/o tienen capital fijo o recursos naturales rentables o capital social que los respalde.

Recuadro 7. Resumen de la estrategia innovadora en el mercado de servicios no financieros

	Estrategia	Resultado esperado	Resultado verificable
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo directo a la demanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la demanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Más asistencia técnica contratada, más negocios nuevos y actividades que demandan asistencia técnica
	<ul style="list-style-type: none"> • Más información, nuevas alternativas de negocios, pasantías, visitas, organización 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión y mayor elasticidad de la demanda por las nuevas preferencias 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos negocios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la demanda 	
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación, pasantías 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la oferta por la mayor calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Más oferta y/o menores precios
	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de más oferentes locales y nuevos productos 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta elástica en el segmento de menor precio 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores precios y más transacciones con asistentes técnicos locales
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Más información en el sistema, concursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores costos de transacción, reducción de ineficiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión, acceso a información más oportuna
	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en activos públicos, comunicación urbana rural, funcionamiento de organizaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores costos de transacción, entorno favorable para la inversión, nuevas opciones de negocios 	<ul style="list-style-type: none"> • Menos riesgos y más respaldo para el desarrollo de actividades económicas

V. ORGANIZACIONES, FAMILIAS, PRODUCCIÓN Y MERCADO⁸⁷

63. Los proyectos del FIDA en el Perú se han concebido como proyectos guiados por demanda, lo que implica que sean los interesados quienes decidan qué recursos disponibles utilizar y cómo utilizarlos. Siguiendo este enfoque, los proyectos FEAS, MARENASS y CORREDOR han centrado su estrategia de intervención en las comunidades⁸⁸ y en las familias. Los ámbitos de innovación en este campo pueden subdividirse en dos: i) el fortalecimiento de las organizaciones y de las familias para la gestión y control de las intervenciones; y ii) el fortalecimiento de las organizaciones y de las familias para el desarrollo de iniciativas de mercado.

A. Fortalecimiento de las organizaciones y las familias para la gestión y control de las intervenciones

1. Marco conceptual

64. Las instituciones y organizaciones se consideran un elemento determinante en los procesos de desarrollo y en el uso sostenible de los recursos naturales. La existencia de organizaciones comunales propicia que la población local pueda aglutinarse en torno a determinadas iniciativas de desarrollo y permite diseñar procesos de desarrollo protagonizados desde abajo e impulsados por las familias mismas.

65. Los proyectos del FIDA en el Perú consideraron que las comunidades andinas eran unidades de autogobierno descentralizado⁸⁹. Se partió de la hipótesis de que un sistema descentralizado con base en las comunidades locales puede captar mejor las preferencias de los interesados finales y tiene mayores posibilidades de éxito en proyectos de desarrollo rural. Se consideró asimismo que reforzar las organizaciones comunales, a fin de que configuren soluciones públicas de consenso, redundaría en un mayor bienestar social.

Vigencia de las comunidades andinas

66. La experiencia permite afirmar que las comunidades siguen vigentes en la organización de la sociedad andina y pueden adquirir un protagonismo directo en el desarrollo local. Las familias que viven en los territorios de cada comunidad cuentan con posesión y usufructo privado de tierras, ganado y pastizales y la producción familiar se organiza sobre un acervo de recursos familiares y bienes comunales. La comunidad no impide a las familias actuar en los mercados, sino que, por lo contrario, permite que amplíen su producción con fines comerciales particulares. Las familias que pertenecen a las comunidades forman sistemas sociales con redes extendidas entre el campo y la ciudad, constituyendo hoy en día un ámbito social fundamental para entender la dinámica del país en su conjunto.

67. Los resultados demuestran que otorgar a las comunidades y a las familias campesinas un lugar preeminente en las intervenciones fue una decisión acertada para comprender la realidad de la población rural pobre de la Sierra Sur. El capital social, en forma de organizaciones y redes, facilita la capacidad de negociación y el acceso a los mercados, los servicios y la información.

Evolución de la propuesta

68. Los proyectos han ido evolucionando, proyecto tras proyecto, hasta colocar, cada vez más claramente, en lugar central a las familias y comunidades. La primera experiencia de este tipo fue el FEAS, diseñado para que la administración de los fondos y las responsabilidades de la contratación de asistencia técnica estuvieran a cargo de las comunidades campesinas. Éstas fueron quienes contrataron libremente los servicios que precisaban, a las tarifas y condiciones negociadas por ellos con los oferentes. En los proyectos MARENASS y CORREDOR se ha aprovechado la experiencia del FEAS y se ha desarrollado una metodología de trabajo con las comunidades que dio como resultado la serie de mecanismos e instrumentos que se describe a continuación.

2. Principales instrumentos y mecanismos aplicados por los proyectos: el empoderamiento de las comunidades

69. Los instrumentos aplicados para lograr el fortalecimiento y el empoderamiento de las comunidades constituyen un conjunto de innovaciones estratégicas y metodológicas. Las más importantes son:

a) **Definición de las relaciones entre el proyecto y las comunidades.** Los mecanismos comunes a todos los proyectos que han permitido generar confianza y relaciones claras y sólidas son:

- (i) transferencia de los fondos a las comunidades, a fin de que ellas mismas guíen el proceso;
- (ii) reconocimiento de las comunidades y familias como protagonistas activos y responsables;
- (iii) definición clara de las relaciones entre el proyecto y la comunidad, entre las comunidades y los oferentes de servicios, entre el proyecto y las familias, y entre las familias y la comunidad;
- (iv) establecimiento de relaciones con el proyecto basadas en contratos con responsabilidad mutua; contratos entre pares.

Los proyectos han incidido en la generación de una nueva forma de relaciones proyecto/comunidad (Estado/comunidad) tratando de superar esquemas tradicionales del tipo

“patrón-cliente”. Los proyectos han considerado *la confianza y el respeto mutuo* como la base fundamental de las relaciones, introduciendo reglas claras e instrumentos formales como los contratos.

b) **Familias y comunidades.** La experiencia derivada de los proyectos ha permitido entender que las familias se relacionan con su comunidad con más de un objetivo y que las organizaciones económicas “particulares” son totalmente compatibles con la organización mayor. La experiencia ha demostrado que la comunidad asume legítimamente un papel político, regulador, normador y facilitador, mientras que los intereses económicos corresponden a las familias.

Los proyectos han delegado a las comunidades la responsabilidad de la planificación y definición de prioridades de las intervenciones. El proceso se ha basado en la capacitación para la planificación simple y a través medios gráficos, incentivada por un concurso que premia las mejores planificaciones⁹⁰. En el caso del MARENASS, el proceso se basa en: i) la dinamización de las funciones y responsabilidades de las comunidades por lo que se refiere al manejo de los recursos naturales productivos; ii) la capacitación para la gestión y administración de fondos públicos; y iii) la capacitación para la intermediación de servicios de asistencia técnica y de capacitación. La experiencia del MARENASS demuestra que el manejo de los recursos naturales implica acciones simultáneas tanto a nivel familiar como comunal. Las familias actúan en función de sus intereses en cuanto a sus viviendas y parcelas, y en función de intereses comunitarios, en cuanto a la gestión del territorio y de los recursos naturales productivos.

c) **Transferencia de fondos y de la responsabilidad de administración⁹¹.** Esta estrategia se ha demostrado un factor decisivo para el empoderamiento. Las experiencias del FEAS, MARENASS y CORREDOR muestran que los mecanismos de control social, las rendiciones de cuentas ante la asamblea general, y las cuentas claras y ordenadas son condiciones suficientes para evitar eventuales problemas de desviación de fondos. Las comunidades manejan fondos de coinversión para asistencia técnica, contratación de promotores comunales, concursos, planes de negocio, y grupos organizados de mujeres.

3. Análisis de las innovaciones relacionadas

Prestación de servicios de capacitación de campesino a campesino

70. En el sistema de capacitación de “campesino a campesino” las comunidades son las protagonistas centrales, ya que identifican, seleccionan, supervisan y evalúan a los *yachachiq*. El *yachachiq* es nombrado por la organización comunal y su cargo es *ad honorem*⁹², por lo menos formalmente⁹³. Este sistema, integrado por la presencia de oferentes profesionales, ha permitido diseñar una capacitación adecuada para las familias, obtener un apoyo técnico acorde a los sistemas de producción y crear una amplia base de capital humano, con consecuencias positivas en el capital de la comunidad.

Competitividad y fondos destinados a concursos: el rol de las organizaciones

71. Las comunidades manejan directamente el sistema de concursos: eligen a los jurados, resuelven los conflictos, establecen las fechas de entrega, los montos de los premios y las fiestas correspondientes, y administran los recursos destinados a premios⁹⁴. Los premios en efectivo representan una pequeña fracción del esfuerzo de los ganadores y un monto significativamente menor de lo que los campesinos invierten⁹⁵. Los *resultados* alcanzados con los concursos, a nivel de la organización y de las familias, son:

- a) fortalecimiento del papel de la comunidad;
- b) movilización de una importante inversión campesina (mano de obra, materiales, terrenos y dinero); y
- c) evaluación eficiente de los resultados de los servicios.

72. El principal mecanismo para evitar la exclusión de las personas con menores capacidades y recursos ha sido el concurso intercomunal. En el caso del Proyecto MARENASS, estos concursos han permitido la participación de la totalidad de las familias de conformidad con la decisión de la asamblea⁹⁶ y la difusión masiva de las técnicas de manejo de los recursos y su aplicación. La evaluación de la experiencia del MARENASS indica que las mismas comunidades, a fin de mantener su cohesión y aplicando conceptos de equidad entre sus miembros “en cuanto comuneros con iguales derechos”, han impulsado la organización de concursos orientados a los más desfavorecidos (por ejemplo, concursos para huertas): son las comunidades mismas las que sienten la responsabilidad social y “política” de no discriminar a ninguno de sus miembros.

4. Gestión del sistema de acceso a los servicios y adopción de tecnología

73. La transferencia de fondos y la delegación de las responsabilidades de selección y contratación de servicios se ha reflejado directamente en el fortalecimiento de las organizaciones, propiciando un cambio institucional en el campo técnico y organizativo de las comunidades campesinas.

Proceso de institucionalización por las comunidades de los servicios de transferencia de tecnología

74. El sistema de campesino a campesino da muestras de ser parte de un mecanismo institucional de las mismas comunidades. Las comunidades envían a sus líderes tecnológicos a capacitarse con la obligación de ofrecer sus servicios a toda la comunidad, financiando parte de sus gastos o liberándolos de sus obligaciones de las faenas o aportes materiales. Los resultados de la encuesta de campo⁹⁷ indican que en las comunidades está en marcha un proceso, que con distintas estrategias y modalidades, apunta a mantener un sistema de contratación de servicios.

Adopción de tecnología

75. Los proyectos del FIDA en el Perú han obtenido buenos resultados por lo que se refiere a la capitalización de los recursos y la adopción de tecnología. La metodología aplicada hizo hincapié en cuatro aspectos:

- a) introducción de procesos innovadores para desarrollar y/o reforzar tecnologías adaptadas a los ecosistemas locales;
- b) fortalecimiento del rol de los campesinos proveedores de servicios;
- c) equilibrio de intervenciones a nivel familiar y a nivel comunal; y
- d) definición de las prioridades de las intervenciones de acuerdo con las prioridades familiares y comunales.

76. La experiencia del MARENASS permitió desarrollar un nuevo enfoque para proyectos basados en el manejo de recursos naturales productivos: no se ofrecen incentivos materiales para lograr los objetivos y se amplía el concepto restringido de “recursos naturales productivos”, haciendo que el centro de la intervención pase de la producción a la mejora de las condiciones de vida. Así, se pasó de los “recursos naturales” al conjunto del entorno de las familias y las comunidades. Los campesinos entendieron el proceso, empezaron a otorgar un valor a los recursos naturales productivos, y, en consecuencia, a reconocerlos como capital.

77. Un elemento esencial en la adopción de tecnologías, en buena medida sugerido y recomendado por las comunidades, consiste en seleccionar aquellas tecnologías que tienen como base en lo posible insumos locales, lo que facilita la experimentación, favorece la posibilidad de repetición y reduce los costos. Los concursos, por su parte, han impulsado también una más rápida adopción de la tecnología.

5. Impactos de la estrategia de fortalecimiento de las organizaciones y de las familias para la gestión y control de las intervenciones

78. La revalorización y fortalecimiento de las familias y de las organizaciones, en primer lugar la comunidad, han tenido un impacto muy positivo en la modificación de las expectativas de los comuneros: la posibilidad de tomar decisiones, de guiar el propio proceso de desarrollo según estrategias familiares y comunales, y de contar para ello con recursos adecuados, han hecho realidad capacidades potenciales y modificado la visión de futuro.

Efectos institucionales

79. El fortalecimiento de las comunidades hace que éstas cuenten ahora con más posibilidades para incidir en la planificación del futuro comunitario, la gestión de fondos y la conducción de procesos de desarrollo. Entre los efectos identificados por la evaluación intermedia del MARENASS, podemos mencionar el poder de negociación con los restantes sectores sociales, así como la capacidad de manejar los propios recursos naturales productivos y planificar, regular y normar. Los proyectos han impulsado la relación entre las comunidades y los gobiernos locales. En el caso del MARENASS, las funciones de las administraciones municipales fueron evolucionando, pasando del rol de convocar a las comunidades y dar a conocer el proyecto, al de anfitriones, cofinanciadores y ejecutores de las estrategias del proyecto. Las comunidades, reforzadas en su rol rector, han mostrado mayor capacidad de negociación con instituciones externas⁹⁸.

Efectos sobre la base de activos de las familias y las comunidades, ingresos y bienestar

80. La estrategia de transferencia de poder decisional y de recursos a las comunidades y a las familias ha tenido un impacto positivo en el incremento de sus ingresos y activos. Una parte fundamental de los activos que poseen los pobres son sus recursos naturales y productivos, sobre todo la tierra. En el MARENASS, por ejemplo, las inversiones en conservación de suelos, adelantos en sistemas de riego, mejor utilización de pastizales e introducción de la ganadería semiestabulada, como acciones prioritarias acordadas por las familias y las comunidades, han mejorado sensiblemente las condiciones productivas y la capitalización⁹⁹.



Foto 4. Proyecto MARENASS, comunidad de Ocobamba, departamento de Apurímac, riego por gravedad, sistema de surcos por compostura.
Fuente: archivo fotográfico del Proyecto MARENASS

81. Se ha iniciado un proceso de capitalización que abarca: i) activos colectivos públicos, tales como caminos y carreteras, sistemas de electricidad, infraestructura de servicios etc.; ii) activos de tipo grupal, como pueden ser los sistemas de riego, drenaje o reserva de agua potable, las edificaciones comunales, los bosques, algunos pastizales naturales, etc.; y iii) activos de propiedad familiar, como por ejemplo, tierras parceladas, stock pecuario, insumos, vivienda, instalaciones, equipo, herramientas, etc. Las familias en general optan por una cartera de activos que combina bienes familiares con bienes comunales.

82. La misión de evaluación intermedia del MARENASS señala que por lo menos 25 000 familias de comuneros han evolucionado de una situación de subsistencia y de inseguridad alimentaria a una condición de campesinos-productores con mayor capital fijo y financiero, seguridad alimentaria y producción de excedentes. De particular relevancia para el bienestar de las familias es la mejora de la vivienda, no prevista en el diseño del proyecto, pero prioritaria para los comuneros.

Efectos sobre los derechos de las personas y las relaciones de género

83. Tal vez el efecto directo más significativo de la transferencia de capacidad de decisiones, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones, el respeto de sus decisiones y la aplicación de reglas claras y de contratos entre pares, haya sido el fortalecimiento del concepto de *persona* y de *ciudadano*, con la consecuente afirmación de sus derechos y capacidades¹⁰⁰.

84. En los proyectos se han afrontado los temas de equidad y de género partiendo de la capacitación y de la aplicación de los conceptos de los derechos de la persona, de las familias y de las comunidades. Las mejoras en la cantidad, calidad y diversidad de la producción familiar están permitiendo que la mujer contribuya al ingreso familiar mediante la venta de excedentes. La seguridad del bienestar familiar y la mejora de la vivienda han brindado a las mujeres una nueva seguridad en sí mismas¹⁰¹. La discriminación positiva en las organizaciones de mujeres y la promoción del ahorro femenino son dos ejemplos de acciones que propiciaron un desarrollo de la participación financiera de la mujer y de su capacidad de aportación ante la comunidad y la familia.

Foto 5. Proyecto MARENASS, comunidad de Ocobamba, departamento de Apurímac. Feria distrital, grupo organizado de mujeres, negocios rurales, transformando productos locales para venderlos a mejor precio. Fuente: archivo fotográfico del Proyecto MARENASS



B. Fortalecimiento de las organizaciones y las familias para el desarrollo de iniciativas de mercado

1. Los planes de negocio

85. La metodología del “plan de negocio” fue introducida en el FEAS y precisada y definida en el MARENASS y el CORREDOR. El desarrollo de planes de negocio a partir de iniciativas familiares y/o grupales surge de la planificación comunitaria. El proceso se articula como sigue:

- a) Incorporación plena de la comunidad campesina como garante del grupo de campesinos que quiera emprender un negocio: las comunidades son el sujeto político, que planifica, define prioridades y administra los fondos públicos que se transfieren, y las familias o grupos de interés son el sujeto privado, que define los fines empresariales según los criterios de la rentabilidad.
- b) La adopción de los concursos de planes de negocios entre las comunidades como mecanismo de asignación de recursos, cuyo fin es generar competencia y encaminar los recursos hacia las mejores alternativas de inversión.

El caso del CORREDOR

86. En el CORREDOR se intenta dar respuesta a las familias, que están intentando romper la dependencia de la producción agropecuaria tradicional, con una estrategia que fomenta la diversificación de sus alternativas de producción y empleo y el aprovechamiento de los sistemas de relación urbano-rural y los procesos de desarrollo territorial. Así, se propone, como forma más idónea de relación y de ampliación de los mercados locales de bienes, la definición e implementación de planes de negocio.

87. La identificación de los planes de negocio inicia con un mecanismo de capacitación para la planificación a nivel comunitario. Se utilizan también en este caso los sistemas de concursos. Los planes de negocio son aprobados por un comité local de asignación de recursos según una base competitiva. Aprobado el cofinanciamiento, en el CORREDOR se aplica un mecanismo que consta de cuatro fases: i) el aprendizaje de los negocios; ii) la inversión inicial para el negocio emprendido; iii) el acceso al mercado (en dos fases).

88. Las actividades del CORREDOR se han centrado principalmente en desarrollar **capacidades** para los negocios y no en los negocios propiamente dichos, lo que a su vez explica por qué los

usuarios del proyecto señalan las pasantías, la capacitación recibida y la ampliación de su espacio de relaciones como los aspectos de mayor relevancia para sus estrategias de vida.

89. Hasta la fecha, poco más de la mitad de los planes en marcha están relacionados con actividades agropecuarias. Ello obedece a la composición de los factores disponibles para los campesinos y a las respuestas del mercado: una tercera parte son bienes de producción primaria, destinados a ser absorbidos por otros sectores económicos, mientras que las dos terceras partes son bienes de manufactura final, que responden a los requerimientos de la demanda de consumidores finales.

90. Si bien es aún demasiado pronto para poder contar con indicaciones concluyentes respecto a los resultados alcanzados con los planes de negocio en el CORREDOR, los datos disponibles señalan que los primeros planes cofinanciados por este proyecto alcanzaron resultados positivos con una velocidad sorprendente.

2. El desarrollo de los mercados de productos

91. El incremento de los ingresos y del bienestar y el desarrollo y sostenibilidad de los mercados de servicios de asistencia técnica dependen del aporte que estos servicios dan al incremento de la producción y de la productividad. El desarrollo de los mercados de productos permite que haya productores campesinos que puedan colocar sus excedentes y diversificar su actividad en respuesta a las señales del mercado. La estrategia del CORREDOR centra sus esfuerzos en el fortalecimiento de los mercados locales y su vinculación con las ciudades intermedias, que se caracterizan por absorber alimentos de media o baja calidad comercializados en pequeñas cantidades.

92. Para desarrollar los mercados locales de bienes, el CORREDOR ha intervenido en los siguientes aspectos:

- Recursos de coinversión, asignados según una base competitiva, para el desarrollo de planes de negocio, y recursos de coinversión para la contratación de una gama muy amplia de servicios.
- Desarrollo de sistemas de cadena “corta” en relación con las capacidades de operación de los campesinos.
- Fortalecimiento de las organizaciones y de los grupos de interés relacionados con los planes de negocio.
- Potenciación de los vínculos con microempresas rurales y semiurbanas.
- Identificación y definición precisa del papel de los intermediarios para que se asocien al plan de negocio, si fuera posible.

3. Análisis de las innovaciones relacionadas: asignación de recursos y tipo de servicios

93. El Proyecto CORREDOR formó los comités locales de asignación de recursos a fin de mantenerse fuera del espacio de la toma de decisiones de selección de beneficiarios y asegurar la transparencia de las decisiones. Los fondos se asignan mediante un concurso de propuestas de planes de negocio.

94. Hay que mencionar asimismo el mecanismo de recursos de cofinanciación para contratación directa de servicios, en el CORREDOR asume unas características más amplias y especializadas que en el caso del FEAS y el MARENAS.

Recuadro 8. Servicios contratados con mayor frecuencia por los productores

Tema	Tipo de servicio
-------------	-------------------------

<i>Comercialización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de mercadeo • Suministro de información • Acceso a las oportunidades del mercadeo local (regional, nacional)
<i>Organización de la oferta</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Metodología de desarrollo de producto • Consolidación de habilidades: entrenamiento, capacitación, actualización • Entrenamiento para organizar el control de calidad conforme a las regulaciones del producto • Plan de organización y de desarrollo del producto
<i>Desarrollo comercial</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica en costos y negociación de precios • Entrenamiento en desarrollo comercial • Alianzas entre los productores con las agencias de servicio de desarrollo comerciales
<i>Asistencia técnica productiva</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la compra de insumos y equipo para la producción • Consolidación de la tecnología apropiada para la producción

VI. LAS RELACIONES TERRITORIALES Y LOS PROYECTOS COMO MECANISMOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA¹⁰²

A. Introducción

95. En este capítulo se analizarán las experiencias innovadoras en desarrollo rural con enfoque territorial y los proyectos que inducen y monitorean, así como la replicabilidad y difusión de las innovaciones propuestas por el FIDA en el Perú, en otros países y en otros proyectos.

Recuadro 9. El desarrollo rural con enfoque territorial

Innovación estratégica	Innovación instrumental
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque territorial que pone de relieve el eslabonamiento urbano-rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamizar los mercados de servicios • Formalizar las relaciones económicas • Apoyar a microempresarios urbanos
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una política de alianzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con otras instituciones
<ul style="list-style-type: none"> • Oferentes como parte de la población-objetivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Implicar a los oferentes en los negocios • Fortalecer las capacidades de los oferentes locales

B. Marco conceptual

96. En el Perú, para el FIDA ha sido esencial entender con precisión quién es y qué espera el sujeto de los proyectos de desarrollo rural. Las investigaciones sociales y la experiencia han contribuido a esclarecer que los campesinos de los Andes no son agricultores especializados, cuyo bienestar se encuentre vinculado al incremento de la productividad y la producción en uno o dos cultivos o crianzas¹⁰³, sino que son los *gerentes* de una gama muy diversa de recursos, todos ellos escasos, que rentabilizan adaptándose a los cambios sociales, económicos y políticos del contexto.

97. La experiencia muestra que los campesinos, que según una visión tradicional se dedicaban predominantemente a las actividades agropecuarias, complementan cada día más sus ingresos con actividades no agropecuarias y se relacionan cada vez en mayor medida con las economías regionales y las ciudades (medias y grandes)¹⁰⁴. Por ello, en las zonas andinas, el desarrollo agropecuario y el progreso de las familias está estrechamente relacionado con el desarrollo regional. Consecuentemente,

la promoción del desarrollo deja de ser un problema exclusivamente técnico-productivo para convertirse en un problema político.

98. En este contexto, la superación de la pobreza rural vista tan sólo como la solución de un problema técnico-productivo localizado en el predio o en la comunidad ha dejado de tener sentido. La enorme variedad de los casos específicos y la diversificación de las fuentes de ingresos, hace que la propuesta tradicional –crédito, capacitación, asistencia técnica y paquete tecnológico para apoyar exclusiva o fundamentalmente el desarrollo agropecuario– haya quedado obsoleta. En las familias campesinas de la Sierra el objetivo trascendente es *reproductivo*. La seguridad propia y la de los hijos no se busca mediante, o exclusivamente mediante, la mejora de la explotación agropecuaria. Este reconocimiento conduce a la conclusión de que la superación de las condiciones de pobreza rural no pasa sólo por el desarrollo agropecuario o de infraestructura, sino que, más bien, responde a un concepto de promoción de un sector social, la familia, con sus correspondientes planes y sus estrategias, y no de un sector productivo.

C. Las oportunidades en el eslabonamiento urbano-rural

99. Los corredores económicos que dan forma longitudinal a los subsistemas urbanos en el Perú dejaron de ser sólo una propuesta de comprensión del espacio gracias al Proyecto CORREDOR. Se afirmó el convencimiento de que los mercados urbanos son demandantes y consumidores, y las ciudades comenzaron a ser vistas, por los proyectos y por los campesinos, como fuente de oportunidades económicas y sociales.

100. El CORREDOR, que es el proyecto que ha enfocado directamente el tema de las vinculaciones urbano-rurales y territoriales, utiliza una estrategia que tiene en cuenta la visión y las expectativas de los campesinos y comuneros que no aplican, excepto en casos puntuales, criterios y esquemas típicos de los agricultores especializados para responder a las señales del mercado: en primer lugar, por la escasa dotación de recursos y, en segundo, por la estructura familiar y por su estrategia de generación de ingreso “multi-fuentes” en permanente proceso de reestructuración.

101. La relación ciudad-campo en el interior de los subsistemas urbanos predominantemente rurales de la Sierra constituye un eslabonamiento social, económico y político extremadamente complejo que no puede, ni debe, ser reducido al eslabonamiento de algunas cadenas productivas. La estrecha vinculación a una cadena productiva puede ser arriesgada y conducir a la vulnerabilidad.

102. La experiencia del CORREDOR muestra que los campesinos y comuneros consideran, en orden de importancia, que las ciudades pequeñas y medianas: i) les dan la posibilidad de capacitar y orientar a sus hijos hacia los mercados laborales urbanos sin que esto signifique necesariamente alejarlos de la región; ii) les dan la oportunidad de comercializar productos de media/baja calidad y en pequeñas cantidades¹⁰⁵; iii) representan mercados laborales extraprediales que permiten acceder a ingresos monetarios que refuerzan su economía sin alejamientos traumáticos de la vida familiar.

103. El crecimiento de las pequeñas ciudades, fenómeno notorio en la Sierra, genera una expansión acelerada de la demanda de alimentos. Los sistemas de distribución no alcanzan las dimensiones y el grado de sofisticación de los comercios de las grandes ciudades, lo que facilita la colocación de productos campesinos con calidad medio-baja en pequeñas cantidades. Se observa un patrón alimenticio caracterizado por la disminución del consumo de los tubérculos y raíces y el aumento del consumo de hortalizas, carnes, huevos y lácteos, lo que conlleva una variación significativa en los patrones productivos de las economías campesinas.

Los oferentes de servicios como puente entre el campo y la ciudad

104. Varios técnicos *yachaq* y *yachachiq* han ejercido una función de puente entre el mundo rural y urbano. Especialmente relevante para ellos resulta la posibilidad que tienen de acceder a la

información y aprovechar la oferta de otros proyectos y las oportunidades de mercado. La exigencia de ofrecer a los campesinos servicios de buena calidad en un mercado competitivo ha impulsado a los oferentes de servicios a buscar oportunidades de negocios, con el objetivo de ofrecer a sus clientes una oferta de servicios atractiva. La futura permanencia local de los asistentes técnicos se refuerza si a la demanda de sus servicios se añade el establecimiento de un negocio propio. Existe documentación ilustrativa al respecto: los resultados de la encuesta y el informe final del FEAS mencionan que al menos la mitad de los asistentes admitió tener algún tipo de negocio en la zona y/o acceso a tierras, no necesariamente suyas.

D. Acciones para fortalecer el sistema urbano-rural y los mercados

105. Los proyectos de desarrollo rural siempre tuvieron presente que los eventuales aumentos de la producción y la productividad no generaban necesariamente aumentos en los ingresos de los campesinos y que los componentes de comercialización, a cargo de un funcionario/técnico/administrador, raras veces representaban una solución al problema.

106. A partir de los conceptos de corredor económico y plan de negocio, los proyectos han cambiado los enfoques centrados en la mejora de la comercialización por los centrados en el fortalecimiento de los mercados.

107. En el CORREDOR los esfuerzos se han orientado hacia la mejora de la competitividad de las pequeñas ciudades –capitales de provincia y distrito– con la finalidad de contribuir a la mejora de todo el subsistema urbano-regional y al desarrollo de mercados de bienes y servicios. La experiencia de este proyecto muestra que es imprescindible que las relaciones mercantiles urbano-rurales territoriales se establezcan sin coacciones y a partir de la mutua conveniencia: los campesinos y los microempresarios deben asociarse libremente y lo deben hacer en la perspectiva de negocios de mutuo interés. En la práctica, además de las actividades de desarrollo de mercados locales descritas *supra*, el CORREDOR centra su apoyo en los planes de negocio y en las externalidades.

Recuadro 10. Resumen de los resultados de la innovación estratégica

Innovación instrumental	Resultados alcanzados
<ul style="list-style-type: none"> Se han dinamizado los mercados de servicios no financieros fortaleciendo la demanda de asistencia técnica privada 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las iniciativas de los campesinos dirigidas a la evolución de la demanda mercantil urbana; los servicios apoyan estrategias múltiples
<ul style="list-style-type: none"> Se formalizaron las relaciones entre distintos actores en virtud de los contratos firmados entre el proyecto y las comunidades; contratos entre las comunidades y los asistentes técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> El proyecto funciona como un facilitador público de las relaciones privadas Fortalecimiento de la legitimidad de las comunidades responsables de la planificación y de la administración de un recurso colectivo no territorial
<ul style="list-style-type: none"> Se ha apoyado a los microempresarios urbanos proporcionándoles asistencia técnica e información proveniente de estudios especializados 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la visión de la economía rural con propuestas que fortalecen la capacidad de liderazgo económico-productivo de las pequeñas ciudades
<ul style="list-style-type: none"> Los nuevos proyectos tienen como ente responsable al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en lugar de al Ministerio de Agricultura (MAG) 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de una visión que supera las fronteras de lo agropecuario y fortalece los espacios territoriales
<ul style="list-style-type: none"> Se alentó la implicación de los oferentes en los negocios campesinos 	<ul style="list-style-type: none"> Capitalización de los oferentes y sostenibilidad de su implicación en la sociedad local como líderes

<ul style="list-style-type: none"> Se fortalecieron las capacidades de los oferentes mediante pasantías y capacitaciones 	empresariales, asesores tecnológicos y representantes ante las diferentes instancias públicas y privadas, regionales y locales
---	--

E. Política de alianzas con otros proyectos, programas y municipalidades

108. Los proyectos parten del principio de que, si bien representan una intervención puntual en la historia de las comunidades, no son en modo alguno una incrustación artificial y episódica. Apuntan a iniciar una senda de desarrollo que, una vez concluido el proyecto, podrá tomar otras direcciones, buscando alianzas y complementariedad.

109. En el MARENASS, por ejemplo, la complementariedad se produce a dos niveles: primero, mediante la participación de los técnicos del Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), de las ONG o de las municipalidades en los jurados de los concursos, y, segundo, mediante la entrega de insumos o el cruce de actividades, que permiten a los campesinos desarrollar sus iniciativas, por ejemplo, con el PRONAMACHCS, sin que ello signifique que no haya conflictos. Hay comunidades del MARENASS que han logrado acuerdos directos con los municipios

110. En el CORREDOR se han puesto en marcha los comités locales de asignación de recursos, en los que participan alcaldes, dirigentes de federaciones campesinas, microempresarios y representantes de organismos estatales y privados.

F. De los proyectos que producen a los proyectos que inducen y monitorean

111. Desde los proyectos tradicionales de la década de los ochenta hasta las propuestas alternativas e innovadoras que empezaron a plasmarse con el FEAS, los proyectos no han dejado de evolucionar. Así, en los proyectos de los años noventa, se otorga un lugar preeminente a las familias y a las comunidades: los proyectos son instrumentos para apoyar líneas de desarrollo identificadas por familias y comunidades. La evolución de esta estrategia puede resumirse como sigue:

- Con el FEAS se transfiere a los campesinos el poder de decisión.
- En el MARENASS, los campesinos incorporan las mejoras de los activos residenciales.
- El CORREDOR se propone fortalecer las vinculaciones urbano-rurales y los ámbitos económicos.
- En el nuevo proyecto SIERRA SUR se considera la provisión de un fondo de inversión para el cofinanciamiento de iniciativas que valoricen las localidades.

112. Nada de este proceso hubiera podido lograrse sin la premisa de una innovación implícita: *dar poder de decisión a los campesinos*, reconociendo que cada proyecto define un espacio político institucionalizado en el interior del cual los actores poseen determinados derechos y deberes.

Recuadro 11. Los proyectos como facilitadores del desarrollo

Innovación estratégica	Innovación instrumental
<ul style="list-style-type: none"> Inversión pública para acompañar las iniciativas privadas de los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> Unidades de ejecución pequeñas y descentralizadas
	<ul style="list-style-type: none"> Mercado de servicios de asistencia técnica y capacitación
	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de convenios y contratos, uso de cuentas corrientes
	<ul style="list-style-type: none"> Empoderamiento de las comunidades

G. Bienes públicos y bienes privados

113. Los proyectos de desarrollo rural, en su burocrática forma tradicional, han sido cuestionados, entre otras cosas, por sus escasos resultados, sus altos costos de operación y su tendencia a proponer el alcance de metas sin medir resultados ni impactos. Se ha subrayado que los proyectos de fomento del desarrollo económico tienden a transformarse en productores de bienes y servicios que deberían ser producidos por el sector privado. A menudo la justificación es que esos bienes no se producen y, por ende, el proyecto *tiene* que encargarse de ello. El efecto final es que la producción “pública” de esos bienes y servicios “privados” inhibe la producción privada. Los proyectos de desarrollo económico, en su afán por “transmitir un mensaje” han tenido, y tienen, la tendencia a determinar *motu proprio* las finalidades, objetivos y actividades válidas para los beneficiarios. De esta manera, el espacio de decisión de los beneficiarios respecto a sus necesidades, estrategia y prioridades queda expropiado.

114. La comprensión de esta grave contradicción, junto con unos resultados poco satisfactorios, ha llevado a una evolución de los proyectos de desarrollo rural, si bien ésta no ha sido siempre completamente aceptada ni se ha traducido en todos los casos en acciones concretas. Se han afirmado conceptos como: i) para generar el bienestar de los campesinos, el Estado debe acompañar las iniciativas de estos ciudadanos; ii) más importantes que los bienes y servicios producidos son los cambios sociales inducidos; iii) el proyecto es un evento limitado en el tiempo y la unidad de ejecución se debe convertir en un elemento que facilite los procesos en curso.

H. La evolución de la propuesta del FIDA

115. Con el FEAS, el FIDA en el Perú comenzó a afrontar los problemas mencionados en el párrafo anterior de una manera intuitiva y ambivalente. La transferencia de recursos a las comunidades para que contrataran servicios reconocía la incapacidad del proyecto –público– para definir legítima y eficazmente las finalidades –privadas–, pero lo hacía de manera incompleta. Utilizó, por ejemplo, en sus inicios a los ex-funcionarios del MAG para diseñar los sondeos y elaborar los planes comunales: se seguía considerando que las comunidades eran incapaces de asumir un rol público y político. El proyecto producía todavía una cantidad importante de bienes y servicios privados. Por intermedio de coejecutoras, producía radios campesinas, relanzaba los colegios agropecuarios, ofrecía una base de datos electrónica y administraba un servicio de referencia bibliográfica.

116. Los resultados del FEAS fueron contradictorios¹⁰⁶. Por un lado, se consiguió aumentar la capacidad de decisión y negociación de los productores con respecto a la contratación de los servicios. El manejo directo de los recursos transferidos, la capacidad de decidir a quién se contrataba y para qué, la capacidad de evaluar el desempeño de los técnicos, fueron el resultado de un modelo normativo puesto en práctica. Por otro lado, sin embargo, la normatividad impuesta y la interferencia del proyecto no permitió el despliegue eficaz y completo de la voluntad privada de los campesinos.

117. El cambio surgió cuando las comunidades fueron reconocidas por los proyectos como un sujeto público, que planificaba, definía prioridades, administraba los fondos públicos y se encargaba de la supervisión, y las familias como un sujeto privado, que definía los fines empresariales de la asistencia técnica conforme a los criterios de rentabilidad.

118. En el MARENASS y el CORREDOR tres mecanismos dieron forma material a estas relaciones sociales: primero, el contrato del proyecto con la comunidad campesina, que supone un reconocimiento de la misma como el eslabón final del sujeto público; segundo, el contrato entre los técnicos y las comunidades, en cuanto representantes de un grupo de interés privado campesino perfectamente identificado; y tercero, la transferencia de recursos directamente a las comunidades.

119. Con el MARENASS y el CORREDOR creció significativamente el rol de las comunidades y disminuyó en gran medida la intervención del proyecto en sus decisiones: se reconoció espacio al

poder de decisión de los campesinos y, en el caso del MARENASS, al utilizar la metodología de los concursos, se introdujo una gran flexibilidad en la determinación de las demandas de asistencia y capacitación, segmentando y multiplicando los demandantes y los oferentes.

120. Al haberse optado por otorgar a las comunidades un papel de ejecutor público, que servía de interfaz con las economías privadas de las familias campesinas, se puso en marcha un nuevo paradigma, inusitadamente prolífico: un paradigma que va más allá de las implicaciones derivadas del enfoque guiado por la demanda ya que propone, en realidad, una nueva concepción política, todavía en plena evolución. Los proyectos, como parte del Estado, tienen una función pública: elaborar normativas a través de los convenios y contratos. Se puede afirmar que, actualmente, los principales servicios prestados por los proyectos del FIDA consisten en establecer normas para una mejor relación –entre ellos mismos y en relación con el proyecto– de los actores privados interesados. Los proyectos sólo generan las condiciones, el entorno, y transfieren recursos de cofinanciación para iniciar un proceso de desarrollo: una senda elegida y sustentada en las estrategias de los usuarios en su doble función de sujetos privados (familias) y públicos (comunidad y organización).

Recuadro 12. Resumen de resultados de la experiencia innovadora

Innovación instrumental	Resultados alcanzados
<ul style="list-style-type: none"> Los proyectos poseen unidades de ejecución pequeñas y descentralizadas que se dedican a la elaboración de un contexto normativo para regularizar los contratos privados 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha puesto en marcha un conjunto de actividades privadas que produce un volumen de servicios superior al que se hubiera logrado si el proyecto los hubiera producido directamente
<ul style="list-style-type: none"> Mercado de servicios de asistencia técnica y capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha incrementado el poder privado activo de los campesinos con respecto a las relaciones que establecen con los oferentes técnicos Se ha incrementado el poder público de los campesinos con respecto al proyecto público
<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de convenios, contratos y uso de cuentas bancarias, y relaciones con el resto de la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> La población campesina ha sido fortalecida en términos de detección de mayor poder y mediante el acceso a las instituciones jurídicas formales y a los bancos Comunidades y campesinos han revalorizado su identidad y existen hoy día como protagonistas económicos que ejercen sus derechos ciudadanos

VII. LA APROPIACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS INNOVADORAS Y EL PUNTO DE VISTA DE LOS CAMPESINOS Y COMUNEROS: UNA PERSPECTIVA PARA LA SOSTENIBILIDAD¹⁰⁷

121. La legitimación y validación de las innovaciones propuestas por los proyectos del FIDA encuentra su justificación última en el grado de “apropiación” de las mismas por los beneficiarios, que, a su vez, podrá apreciarse en el grado de adopción e internalización de los procesos.

A. Comprensión, identificación y apropiación del enfoque de los proyectos

122. Los proyectos no presentan una serie de soluciones que hay que adoptar sino que aportan recursos y oportunidades para que los mismos usuarios puedan definir y desarrollar las actividades que consideren más oportunas, dentro del objetivo del proyecto. Este enfoque resulta difícil de entender y difícil de poner en práctica para el personal de los proyectos y para los usuarios. Los funcionarios y los

usuarios tienen una idea tradicional preconcebida de la intervención del Estado y de los proyectos de desarrollo. El MARENASS y el CORREDOR tuvieron que hacer frente al inicio a una serie de obstáculos al respecto.

123. El FIDA plantea en sus acciones la transferencia de responsabilidades y de decisiones sobre el desarrollo a los mismos usuarios: reconoce que existe una “ciudadanía andina” y que la comunidad campesina es una institución inserta en la normatividad oficial. Los comuneros perciben y aprecian este esfuerzo, todavía no ultimado, de comprensión y reconocimiento de la realidad y complejidad de la sociedad andina, que les permite utilizar de la mejor manera, y con perspectivas de sostenibilidad, los recursos de los proyectos.

1. El punto de vista de los usuarios sobre la redistribución de roles y responsabilidades

Interlocutores y no beneficiarios

124. El reconocimiento, por parte de un proyecto del Estado, de las comunidades y de los campesinos como interlocutores y no como simples beneficiarios está modificando a fondo la visión de los comuneros, la manera en que ellos mismos se ven y se colocan dentro del resto de la sociedad, si bien todavía estas nuevas relaciones no les resultan completamente claras¹⁰⁸: la propuesta del FIDA es muy atractiva, pero viene del Estado, y las relaciones con el Estado siempre han sido relaciones de poder. Lo cierto es que las comunidades se consideran –o aspiran a ser consideradas– como un interlocutor en sí, y las personas aspiran a ser consideradas como ciudadanos. En este sentido, valoran explícitamente los enfoques del FIDA, pero no está claro todavía lo que los usuarios esperan al respecto, o al menos, aún no lo expresan de forma explícita. Lo que se ha registrado es que comunidades y organizaciones gremiales de campesinos plantean cada día con más fuerza a las instituciones y a los otros proyectos, esquemas y enfoques “FIDA”.

La transferencia y gestión de fondos

125. En decenas de visitas a comunidades del MARENASS los usuarios no mencionaron casi nunca espontáneamente la transferencia directa de fondos públicos de coinversión a la organización comunal. Los usuarios están muy satisfechos con ese sistema y le otorgan gran importancia: simplemente lo consideran “normal”, lógica consecuencia de todos los planteamientos de los proyectos. Para ellos es sólo un instrumento: lo que vale es el reconocimiento de su rol como actores responsables de su desarrollo, saber que no actúan como beneficiarios de una transferencia, sino que son interlocutores plenos con sus obligaciones y sus derechos. No hablan de la transferencia de fondos como tal pero sí de las obligaciones respetadas, por ellos mismos, por los proyectos. En este sentido, el instrumento de los contratos proyecto/comunidades es considerado por los usuarios como un elemento clave de relaciones entre pares.

Las contrapartes de los proyectos

126. Desde el punto de vista de los campesinos resulta perfectamente compatible con sus intereses la experiencia del MARENASS, que considera que los actores económicos son las familias y que la organización comunal tiene sobre todo un rol de gestión de los intereses comunes. El CORREDOR aplica el mismo concepto. La experiencia del MARENASS y del CORREDOR muestra que los usuarios tienen su propia visión de cuáles son los diferentes roles de cada tipo de organización (comunidad, grupo de interés y familias): no se trata de optar por uno u otro sino de distribuir adecuadamente las responsabilidades y las funciones y existe una capacidad local para hacerlo. Por eso, los usuarios aprecian la flexibilidad de los proyectos que proponen claras reglas de juego para que el propio grupo social pueda tomar sus decisiones con conocimiento de causa.

127. De los comentarios y comportamientos de los usuarios de los proyectos del FIDA emerge un panorama que confirma la opción del Fondo de establecer con claridad los roles y las funciones. En la

visión de los usuarios, en primer lugar, están las **familias**, con sus estrategias productivas y reproductivas, y, en segundo lugar, las **comunidades**, con sus responsabilidades normativas y ordenadoras. Las familias forman a su vez parte de comunidades, o sea, que se puede afirmar que son dos planos estratégicos diferentes para las mismas personas.

2. Reconocimiento de valores culturales: encuentro de culturas

128. Una de las características de los proyectos es su acercamiento a la cultura de los usuarios, su respeto hacia ella y su afán por comprenderla. Ello se concreta en la revalorización y fomento de tecnologías tradicionales, en la recuperación de conocimientos y recursos biológicos, en el reconocimiento como oferentes de servicios de los campesinos poseedores de conocimientos y habilidades, y, formalmente, en el respeto de las autoridades tradicionales, el empleo de ciertos términos y conceptos –como *Pacha Mama Raymi*, *yachaq*, *yachachiq*– o la voluntad de incorporar en los eventos impulsados por los proyectos (por ejemplo, las premiaciones de concursos) algunos símbolos o rituales de la cultura andina.

129. Se observa un logro importante subrayado por los usuarios: el reconocimiento y respeto mutuo: los proyectos reconocen la vigencia de una cultura propia de los usuarios, mientras que los usuarios reconocen en los proyectos del FIDA unos interlocutores de excepción.

B. Identificación y apropiación

130. “*MARENASS somos nosotros*”. Esta frase que, pronunciada con convicción, ha podido escucharse varias veces durante la misión de evaluación intermedia del MARENASS y en el trabajo de campo para esta evaluación temática, expresa claramente el impacto logrado. La flexibilidad, el reconocimiento y respeto de las decisiones de los usuarios han sido características fundamentales de los proyectos: muchas propuestas de los usuarios fueron rápida o paulatinamente incorporadas en los proyectos. En las evaluaciones, los campesinos no intentan tanto demostrar “*lo que han recibido del proyecto*” sino que pretenden más bien mostrar, con orgullo, lo que ellos han hecho para sí mismos, cómo han cumplido con ellos mismos. Es decir, no es el proyecto el que está en el centro: son ellos mismos, sus iniciativas, sus realizaciones.

131. Las relaciones proyecto/beneficiarios han asumido características peculiares¹⁰⁹. Así, por ejemplo, los proyectos no tienen ningún cartel: son las mismas comunidades quienes se han encargado espontáneamente de darles reconocimiento y visibilidad, en el MARENASS en las propias comunidades, en las propias casas, a veces en el mismo fogón de la cocina, y en el CORREDOR, en letras pequeñas en los carteles de las microempresas rurales.

C. La valoración de la capacitación

132. Las frases “*¡Hemos aprendido!*”, “*No sabíamos que aquí se podía*”, “*Lo había visto pero no sabía por dónde comenzar*”, “*Habíamos probado y no nos fue bien*”, “*No sabía para qué lo hacían*” son las manifestaciones más frecuentes cuando se deja que los usuarios expresen espontáneamente lo que aprecian de los proyectos. La primera referencia siempre va a la capacitación, a lo aprendido y a lo realizado gracias a ella, lo cual no deja de ser sorprendente si tenemos en cuenta que desde hace varias décadas muchas instituciones han desarrollado programas de capacitación, cuyos resultados no siempre han sido percibidos como relevantes por parte de los beneficiarios.

133. La respuesta en este caso está en la capacidad de los proyectos para: i) reconocer que existe una brecha en el sistema de conocimientos en la región, ya que decenios, años, y siglos de negación del saber ancestral y sus tecnologías lo han mermado y erosionado y han desestructurado muchos de los mecanismos de su transmisión de generación en generación¹¹⁰; ii) implementar programas de capacitación que surgen de la demanda y que se relacionan directamente, por contenido y forma, con las necesidades de los campesinos y comuneros.

1. Los contenidos y métodos de capacitación apreciados por los campesinos

134. Los proyectos del FIDA no cuentan con componentes de capacitación en el sentido clásico. Existe una temática central: se celebran convenios con quienes están interesados en ella y, después, son los mismos actores locales quienes van escogiendo los temas y actividades concretos para los que precisan o desean instrucción. La metodología de capacitación empleada por los proyectos del FIDA tiene una serie de mecanismos y acciones interesantes en sí (como los concursos) pero que no deben desligarse del enfoque y secuencia globales del ciclo de actividades que se implementan con cada comunidad: inicia con un proceso de capacitación para la planificación y, sucesivamente, apoya las demandas y necesidades de capacitación identificadas por las mismas comunidades¹¹¹.



Foto 6. Proyecto CORREDOR, comunidad de Nicasio, departamento de Puno. Microempresa rural – sombreros – productos locales con nuevos mercados. Fuente: archivo fotográfico del Proyecto CORREDOR

Dinámicas y secuencias

135. “*Nuestra comunidad se ha vuelto una gran escuela*”. No se trata de una actividad puntual sino dinámica, cuya continuidad en el tiempo, precisión de temas, periodicidad, resultados públicos y pasantías entre grupos contribuyen a crear un ambiente estimulante: se capacita para aplicar los conocimientos y para lograr resultados.

Aprender progresivamente a través de la práctica y en la propia realidad

136. Los elementos de la metodología que influyen positivamente en la apreciación de los campesinos son fundamentalmente dos: aprender a través de la práctica y aprender en la propia realidad, con capacitadores próximos a su cultura. El aprendizaje práctico no es un concepto nuevo, pero en los proyectos del FIDA se asocia a una actividad concreta, aplicada y con un objetivo claro y

definido (al inicio, ganar el concurso). Los campesinos destacan esta metodología por oposición a las capacitaciones clásicas. Se aprende haciendo, a partir de una realización concreta, con objetivos concretos. Todos los usuarios señalan con fuerza que obtienen resultados quienes se involucran.

Las pasantías

137. Este método, aún incipiente en el MARENASS y más desarrollado en el CORREDOR, sirve precisamente para abrir nuevos panoramas sobre las posibilidades y necesidades de capacitación y para generar una ampliación de su demanda y contenidos. Este proceso genera una actitud crítica ante los oferentes de servicios, quienes se ven obligados a ser más eficientes, activos y resolutivos.

Los capacitadores

138. Los servicios de capacitación son prestados por los mismos técnicos o por especialistas contratados para resolver problemas técnico-productivos, de gestión, administración y organización. Parte de la metodología del MARENASS se describe a menudo como “de campesino a campesino”. Ésta es una de las claves de su éxito. Sin embargo, han participado también muchos profesionales, y en el caso de CORREDOR, la relación es cada vez menos “de campesino a campesino” y más “de especialista a campesino”.

2. Los concursos: motivar, compartir, legitimar

139. En este esquema de capacitación, el sistema de concursos en secuencia, que se emplea en el MARENASS y, en parte, en el CORREDOR, y que tiene gran aceptación entre los campesinos, adquiere su verdadero valor. Juega un papel importante en la motivación, por el incentivo de los premios, por el prestigio y porque socializa y evalúa el proceso de aprendizaje con una dinámica de mejora creciente.

140. Un aspecto muy apreciado y valorado por los campesinos son los premios en efectivo, aunque los montos sean modestos. En la metodología *Pacha Mama Raymi*, para ganar el premio los comuneros locales invierten (en trabajo, en materiales, en dinero) diez o veinte veces más de lo que podrían llegar a ganar. Cabe recordar que el prestigio de ser el ganador es a menudo más importante que el premio en sí. La gran mayoría de los premios se han reinvertido en la misma actividad; otros, se han destinado gastos postergados, sobre todo, a la escolarización de los hijos.

D. La valoración de los servicios de asistencia técnica y del desarrollo de un mercado de asistencia técnica

141. El segundo tema de interés mencionado inmediatamente después de la capacitación se refiere a los servicios de asistencia técnica. El propósito principal de los proyectos del FIDA es desarrollar un mercado de servicios. Los usuarios consideran esta innovación una propuesta interesante en su globalidad y la están aplicando y utilizando en forma muy eficiente, aunque esto no significa que hayan adoptado dicho mercado de servicios ni que vayan a adoptarlo. Se cuenta con indicios positivos pero no se dispone todavía de elementos que permitan afirmar con seguridad que el mercado se mantendrá y que será sostenible¹¹². En todas las comunidades en las que se preguntaba por la continuidad, la respuesta solía ser que ellas mismas iban a seguir contratando. ¿Con qué recursos? “*Ya vamos a ver*”.

142. A este respecto se han analizado los comportamientos concretos de los usuarios. Las comunidades consideran la propuesta del FIDA una importante aportación porque les permite relacionarse con los mercados de servicios tradicionales “no monetarios” (*yachachiq*) y “monetarios” (*oferentes profesionales*) y porque el control del proceso está totalmente en manos de los campesinos y sus organizaciones, que seleccionan, contratan, supervisan y pagan.

143. La flexibilidad es un aspecto muy valorado por las comunidades y los campesinos: el proyecto no obliga, recomienda o induce a contratar servicios profesionales acreditados por alguna universidad o alguna institución o inscritos en algún registro: son los usuarios los que califican, acreditan y contratan según sus necesidades, bajo la forma y con los plazos que puedan acordar con el oferente de servicios.

E. Economía: las propuestas de los proyectos y la visión de las comunidades y familias

144. El MARENASS centra su propuesta en los recursos naturales. Las familias comprobaron, en la práctica, que un mejor manejo de sus recursos naturales potenciaba su economía, consolidaba, entre otras cosas, la seguridad alimentaria, disminuía sus costos monetarios, generaba mayores ingresos en los ciclos cortos, hacía posible invertir provechosamente en otras prácticas tecnológicas y generaba capitalización. La flexibilidad del proyecto hizo posible la compatibilidad entre la visión del proyecto y la visión de los usuarios. Y el punto de encuentro, aunque no siempre explícito, fue la economía familiar, en el interior de las comunidades. Se puede afirmar que esta propuesta ha sido completamente adoptada por los comuneros.

145. Al inicio la propuesta del CORREDOR relativa a la integración urbano-rural y al apoyo a las microempresas y al desarrollo territorial ha sido de difícil comprensión para los beneficiarios. “Planes de negocio”, “empresas”, “asistencia técnica”, “integración vertical”, “cadena productiva”, “inserción en el mercado” eran conceptos abstrusos para los campesinos¹¹³. Pero rápidamente se cambió de rumbo. Y de léxico. A la fecha, una terminología compartida, la simplificación de los formularios, el sistema de concurso público y transparente para la selección de planes de negocio, el reconocimiento y fomento del rol regulador y dinamizador de las comunidades han permitido alcanzar resultados positivos. A juzgar por la cantidad de concursos y de propuestas viables presentadas, se puede afirmar que el proyecto ha sido comprendido plenamente. Los usuarios hablan de “sus” proyectos y lo que más aprecian del CORREDOR es el nivel de “entendimiento mutuo”.

F. Mercado y dinámicas de mercado

146. El tercer tema apreciado por los campesinos es el acercamiento al mercado y a la información, tanto sobre oportunidades (ferias, demandas, características de estas demandas), como sobre los productos y sus cualidades. Valoran la capacidad de negociación que van adquiriendo: negociación de precios, por supuesto, pero también negociación de calidad, de plazos, de diseños, de cantidades. Es decir, que lo que más aprecian es el hecho de poder relacionarse en mejores condiciones con los demás actores del mercado.

147. Los usuarios entienden y aprecian la propuesta del CORREDOR y se identifican con ella, ya que favorece la inserción en los mercados a partir de la estrategia de la economía familiar. La forma predominante de relación con el mercado consiste, para los usuarios de proyectos del FIDA, en una articulación parcial: una parte de las actividades está destinada al autoconsumo familiar y a la vida social y cultural; la otra, está orientada a colocar productos en el mercado monetario. El CORREDOR ha entendido esta condición y tiene en cuenta la racionalidad de la economía campesina, que combina los negocios con sus demás necesidades e intereses¹¹⁴. La mayoría de los actuales planes de negocio se apoyan directamente en la economía de las familias participantes: el “grupo organizado” sirve para contratar servicios como la asistencia técnica y para compartir el proceso de aprendizaje, pero es de cada familia la decisión de producir y vender, incluso la decisión de realizar estas actividades en forma grupal. Y esto es precisamente lo que permite el “entendimiento” entre el proyecto y los usuarios.

G. Un posible indicador: la movilización de capital propio

148. El mayor indicio de la aceptación e internalización de las propuestas, y de su posible sostenibilidad, viene de la insospechada capacidad de inversión¹¹⁵ de los campesinos que están revelando tanto el MARENASS como el CORREDOR. La motivación de las familias se concreta con

mayor claridad en el hecho de que están invirtiendo trabajo, dinero¹¹⁶ y materiales en respuesta a las dinámicas promovidas. Esto es un indicador muy interesante porque podría significar que los proyectos han podido iniciar una senda de desarrollo y una visión con la cual los campesinos se identifican. Nadie invierte recursos propios en iniciativas sugeridas o recomendadas por alguien si no cree en esa idea, si no la ha hecho suya.

VIII. LA ENCUESTA DE CAMPO

149. La encuesta de campo no pretende dar cuenta de todo el ámbito de los proyectos del FIDA, ni sustentar análisis estadísticamente significativos para los casos estudiados. Responde sólo a la necesidad de contar con datos cuantitativos que permitan evaluar “indicativamente” los principales efectos e impactos alcanzados por los proyectos e integrar otros datos parciales disponibles y las observaciones directas. La encuesta de campo ha permitido obtener datos para el MARENASS (zona de Andahuaylas), el CORREDOR (zona de Urubamba, Sicuani y Puno) y el FEAS (zona de Puno). El trabajo de campo quedó focalizado en estudios de casos que permiten realizar comparaciones entre la situación *con* y *sin* proyecto, así como entre el escenario de *antes* y *después* del mismo.

A. Enfoque y dimensión de la encuesta

150. En el **MARENASS**, la encuesta de campo ha tratado de confirmar las conclusiones de la evaluación temática en torno a los cambios y resultados generados por el proyecto en los ingresos, la capitalización y el mercado de servicios. La información permite cuantificar los cambios producidos en dos situaciones básicas: el *antes* y el *después* de la intervención del MARENASS y la situación *con* y *sin* MARENASS.

151. Se ha estudiado el caso de las comunidades de Pacucha, cuyo convenio con el MARENASS finalizó en 2001. Para ello, se cuenta con encuestas familiares en panel: 30 encuestas realizadas en 2001 y 2003¹¹⁷. Este caso permite evaluar la sostenibilidad de los cambios y la evolución del proceso *después* de concluida la intervención del proyecto. El análisis de este caso ha sido integrado por la información adicional disponible de otra fuente, recabada en base a las 120 encuestas familiares¹¹⁸, que permite cuantificar los efectos de las prácticas de manejo y conservación de los recursos naturales sobre la economía de las familias campesinas.

152. Para el análisis de la situación *con* y *sin* MARENASS se han realizado 125 encuestas en cuatro comunidades: tres de ellas asistidas directamente con vencimientos diferentes (Pacucha 1998-2001; Soccos Eden 1999-2002; Occepata 2001-2004) y una (Huaribamba) que no ha tenido convenio de trabajo, no obstante haya replicado autónomamente parte de las tecnologías adoptadas por las comunidades *con* proyecto. Para la comparación “*sin* MARENASS” se ha considerado como grupo de control a las comunidades campesinas de la zona de Las Cuatro Lagunas (505 entrevistas)¹¹⁹, ubicada entre las provincias de Acomayo y Canas, en Cusco, que han contado con otros proyectos de desarrollo desde hace dos décadas¹²⁰. Adicionalmente, para el caso MARENASS, se han realizado 23 entrevistas a oferentes de servicios, se han llenado 30 fichas de asociaciones y 16 guías comunales.

153. En el **CORREDOR** la labor se ha centrado en analizar los cambios en la demanda efectiva de los servicios de asistencia técnica de las familias y/o asociados y en cuantificar los cambios en ingresos y activos tangibles familiares y los efectos alcanzados por los planes de negocio, a nivel familiar y a nivel de grupos y comunidades. Para este fin se ha realizado un análisis comparativo *antes* y *en la actual etapa de implementación* del proyecto.

154. Para la situación *antes* se han utilizados los datos recabados, en el año 1999, de 102 familias en comunidades ubicadas alrededor de Sicuani¹²¹. Para la situación *en la actual etapa de implementación* del proyecto (2003) se ha aplicado la encuesta al mismo grupo de 102 familias ya encuestadas en el año 2000. Para analizar el impacto de los planes de negocio y los niveles de

ingresos, se han realizado otras 140 encuestas familiares. Adicionalmente, se han realizado 13 entrevistas a oferentes de servicios, se han llenado 3 guías comunales y 10 fichas de asociaciones.

155. En el caso del **FEAS**, proyecto concluido en 1998, se ha intentado obtener información sobre la cuantificación de los excedentes generados en la producción artesanal, que se transforma en ingresos familiares y, posteriormente, en activos tangibles bajo estrategias que se han ido afinando y fortaleciendo. Para esto se han analizados los casos de: i) asociaciones de artesanos que se encontraban integrados en organizaciones del Comercio Justo y que han contado con un fondo de capitalización otorgado por el FEAS; ii) asociaciones que no han contado con apoyo del FEAS. Es necesario considerar que estas asociaciones están formadas sólo por una parte de las familias comuneras. El área del FEAS coincide en Puno con la actual cobertura del CORREDOR. Se han realizado 107 entrevistas familiares, se ha entrevistado a 10 oferentes de servicios y se han llenado 6 fichas de asociaciones.



Foto 7a. Proyecto CORREDOR, comunidad de Anansaya, departamento de Cusco, 4000 msnm. Participante en microempresa rural de tejidos para exportación.



Foto 7b. Proyecto CORREDOR, comunidad de Anansaya, departamento de Cusco, 4000 msnm. Microempresa rural de tejidos para exportación. Fuente: archivo fotográfico del Proyecto CORREDOR

Cuadro 1. Base de la muestra

Ámbito	Encuestas Familiares	Entrevistas	Guías Comunales	Fichas Asociaciones
MARENASS	125	23	16	30
CORREDOR	102	03	-	-
CORREDOR	140	10	03	10
CORREDOR/FEAS ¹²²	107	10	-	06
TOTAL	474	46	19	46

Datos de Otras Fuentes: Pacucha, 30 encuestas en panel, años 2001 y 2003 (Fuente: MASAL); Pacucha, 120 encuestas en panel; años 2001 y 2003 (Fuente: Tesis H. Póstumos); Las Cuatro Lagunas, 505 encuestas, año 2003 (Fuente: Arariwa); Sicuani, 102 encuestas en panel, años 1999 y 2003 (Fuente: Espigas).

B. Principales resultados de la encuesta

156. La encuesta proporciona una relevante cantidad de información, la cual se presenta detalladamente en el anexo VII. Está disponible una base electrónica de los datos y de las elaboraciones de los cuestionarios. En el mismo anexo VII se resumen los comentarios recabados de las entrevistas a oferentes de servicios y observadores calificados. A continuación, se presenta un resumen de los resultados que se consideran relevantes para el estudio. Se trata, en particular, de los impactos sobre ingresos y capitalización en bienes para la producción y vivienda, indicaciones relativas a la sostenibilidad del proceso, situación y sostenibilidad del mercado de servicios y cambios en las organizaciones y en las relaciones sociales.

1. Ingreso y capitalización

Área de intervención del MARENASS

Comunidad *post*-MARENASS

157. Las comunidades de Pacucha –caso estudiado para analizar la situación *después* del proyecto– han recibido asistencia técnica del MARENASS desde 1998 hasta 2001. Los cambios tendenciales que se observan indican que las familias no sólo mantienen las prácticas de manejo de los recursos naturales, sino que los han mejorado, y que van ampliando sus intereses hacia técnicas de elaboración de artesanías y de alimentos transformados.

158. En el año 2000, el ingreso promedio de una familia de Pacucha era de S/ 4 932 (soles de julio de 2001), llegando a los S/ 8 091¹²³ (soles de julio de 2001) en el año 2003, con un incremento del 64% en términos reales. Este incremento proviene en un 44% del desarrollo de actividades agropecuarias y en un 56% de actividades no agropecuarias; dentro de estas últimas destacan los ingresos provenientes de la venta de producción no agropecuaria.

Situación comparada por comunidades según etapa de intervención

a) Resultados sobre los ingresos familiares. Las comunidades que recibieron asistencia técnica del MARENASS lograron mayores ingresos que la que no lo hizo de manera formalizada y sostenida (Huaribamba): los ingresos de una familia promedio de las comunidades de Pacucha (S/ 8 182,9), Soccos-Edén (S/ 6 956,0) y Occepata (S/ 5 052,0) son superiores en un 40%, un 30% y un 3% respectivamente, al ingreso familiar promedio en Huaribamba (S/ 4 907,0). Las familias que más tiempo trabajan con el MARENASS (Pacucha) son las que tienen mayores niveles de ingreso. Si se hace una comparación en valores reales, los ingresos que Pacucha obtenía en el pasado (1998) se acercaban a los ingresos de Occepata.

b) Resultados sobre los activos tangibles. En este caso las diferencias son muy marcadas: Pacucha tiene activos tangibles superiores en un 100% a los de Huaribamba, en un 71% a los de Soccos-Edén y en un 46% a los de Occepata. Los principales rubros que conforman los activos tangibles de las familias campesinas son los bienes inmuebles (del 51% al 71%) y las existencias pecuarias (entre el 19% y el 30%).

Situación comparada con comunidades de control de la zona de Las Cuatro Lagunas (Provincias de Acomayo y Canas)¹²⁴.

a) Resultados sobre los ingresos familiares. Los ingresos de Pacucha son cuatro veces mayores que los de la zona de Las Cuatro Lagunas. Huaribamba, que no ha tenido convenio con el MARENASS y sólo ha replicado parte de las acciones, con S/ 4 90,0 familiar promedio tiene ingresos dobles que las comunidades de Las Cuatro Lagunas (S/ 2 040,0). La encuesta demuestra, además, que las comunidades del ámbito del MARENASS han logrado diversificar sus actividades respecto a las comunidades de Las Cuatro Lagunas.

b) Resultados sobre los activos tangibles familiares. Pacucha cuenta con activos que resultan ser el doble de los activos registrados para las comunidades de Las Cuatro Lagunas (S/ 14 727 frente a S/ 7 117) y las otras comunidades *con* proyecto también cuentan con activos mayores del orden del 20% y el 40%, respectivamente. Los principales rubros que conforman los activos tangibles de las familias campesinas del ámbito del MARENASS son, en orden de importancia, los bienes inmuebles (del 51% al 71%) y las existencias pecuarias (entre el 19% y el 30%); en Las Cuatro Lagunas los porcentajes son similares.

Capitalización en la vivienda: mejora de las condiciones de vida

a) Los resultados de las encuestas permiten afirmar que, en las comunidades que han tenido convenio con el MARENASS, un elevado porcentaje de hogares ha invertido recursos propios en mejorar las condiciones físicas de sus viviendas, resultado que revela no sólo la realización de inversiones sino lo difundido de éstas (lo que puede implicar que la práctica es más bien general y no exclusiva de un grupo de familias de la comunidad)¹²⁵. Al comparar los resultados de las encuestas se observa que en Huaribamba (*sin* MARENASS) el 42% de los hogares señaló haber realizado mejoras en su vivienda en los últimos cuatro años, mientras que en Soccos-Edén (*ex* MARENASS) el 97% señaló haber hecho mejoras y en Occepata (*con* MARENASS) el 94% de los hogares ha hecho lo propio.

Cuadro 2. Niveles de ingreso: comunidades del MARENASS
(en soles 2003)

Comunidad	CC Huaribamba	CC Soccos-Edén	CC Occepata	CC Pacucha	CC Cuatro Lagunas
Situación	<i>Sin</i> proyecto	<i>Con</i> proyecto	<i>Con</i> proyecto	<i>Post</i> proyecto	Control

% de ingreso agropecuario	41	54	43	54	71
Ingreso total anual familiar	4 907	6 956	5 052	8 182	2 040
Ingreso per cápita	926	1 312	856	1 435	455

Fuente: datos elaborados por la misión de evaluación.

**Cuadro 3. Niveles de capitalización: comunidades del MARENASS
(en soles 2003)**

Comunidad	CC Huaribamba		CC Soccos-Edén		CC Ocepata		CC Pacucha		CC Cuatro Lagunas	
	<i>Sin</i> proyecto	%	<i>Con</i> proyecto	%	<i>Con</i> proyecto	%	<i>Post</i> proyecto	%	<i>Control</i>	%
Bienes inmuebles	4 262	59	5 599	65	7 158	71	7 512	51	3 886	56
Existencia pecuaria	2 167	30	1 982	23	1 915	19	3 681	25	2 135	30
Otros bienes	794	11	1 033	12	1 008	10	3 534	24	996	14
Total activos	7 223	100	8 614	100	10 081	100	14 727	100	7 017	100

Fuente: datos elaborados por la misión de evaluación.

Área de intervención del FEAS/CORREDOR en Puno

Asociaciones de artesanos

159. Se han identificado y encuestado tres asociaciones artesanales –Camacani, Galaxia y Pachamama– que tienen base rural y realizan actividades agropecuarias, alternando la producción artesanal con el comercio en pequeña escala y, sobre todo, con diferentes trabajos remunerados. De éstas, Galaxia ha contado, a partir de 1995, con el apoyo del FEAS, mientras que Pachamama ha empezado en 2001 a trabajar con el CORREDOR. Estas asociaciones se encuentran conectadas con el Comercio Justo a través de la CIAP (Central Interregional de Artesanos del Perú)¹²⁶.

160. Las tres asociaciones encuestadas tienen un ingreso familiar no agropecuario importante. En Camacani éste representa el 42% del total, mientras que en Galaxia y Pachamama corresponde al 44% y al 61%, respectivamente. Sólo en el caso de Galaxia (atendida por el FEAS), el ingreso por producción artesanal es realmente relevante: representa el 50% del ingreso agropecuario y el 22% de los ingresos totales. Las familias en Galaxia poseen activos tangibles por un valor un 52% mayor que en Pachamama, que tiene convenio con el CORREDOR. Los ingresos son, respectivamente: Galaxia S/ 7 032 y Pachamama S/ 5 651. La capitalización es de S/ 12 972 y S/ 8 533, respectivamente.

Área de intervención del CORREDOR

161. En el caso de las líneas de productos, la información de campo cuantifica los efectos derivados de las inversiones en asistencia técnica especializada sobre los ingresos y activos tangibles de las familias en el interior de las asociaciones. La asistencia técnica cubre una amplia gama de actividades agropecuarias y no agropecuarias, tradicionales e innovadoras para la realidad campesina. Confirma que la gestión de los planes de negocio transitan del nivel asociativo al familiar, donde las asociaciones se tornan agrupaciones funcionales para recibir ayuda externa, contratar servicios de asistencia técnica y adquirir algunos insumos.

162. Las asociaciones, que son sólo una parte de una comunidad, están integradas por familias que no dependen exclusivamente de una actividad determinada, sino de una serie de actividades agropecuarias y no agropecuarias. A través de su conexión con el CORREDOR, las familias organizadas en asociaciones están desarrollando un conjunto de planes de negocio en torno a líneas de producto. Se han encuestado varias asociaciones en rubros diferentes y, como elemento indicativo de comparación, se ha utilizado la Asociación Alpaqueras Ocongate (grupo de control *sin* Proyecto CORREDOR), apoyada por la ONG Ccaijo desde la década de los noventa hasta el momento.

Asociaciones ganaderas de crianza de vacunos y engorde

163. Se han encuestado tres asociaciones –Cuper, Rachi y San Marcos– ubicadas en los valles más interandinos de Cusco. Son familias campesinas con escasa disponibilidad de praderas y pequeña escala de crianza ganadera¹²⁷. Las tres asociaciones se ubican en zonas con altitudes y condiciones geográficas diferentes y con realidades socioeconómicas y culturales diversas, siendo el común denominador que reciben apoyo por parte de organismos estatales (PRONAMACHCS, FONCODES, MAG), que sus demandas por servicios de asistencia técnica son similares y que cuentan con la presencia del CORREDOR desde 2001. El período de presencia del proyecto es todavía muy breve para poder observar un impacto, dado que la actividad ganadera necesita algunos años para empezara a generar beneficios.

164. La crianza de vacunos y engorde tiene una fuerte incidencia en la formación de los ingresos familiares de las familias de las asociaciones estudiadas. La información muestra cómo la actividad pecuaria de estas asociaciones se fundamenta en la gran disponibilidad y aptitud pecuaria de sus praderas y en los activos intangibles, es decir, en el desarrollo de capacidades humanas a través de la asistencia técnica y la capacitación, e, inicialmente, en educación escolarizada, lo que al final se traduce en el incremento no sólo de los ingresos familiares sino también de los activos tangibles.

165. En este contexto, una familia socia de Rachi dedicada a esta actividad alcanza un ingreso total de S/ 5 824,00 y la de Cuper o San Marcos tiene ingresos promedios anuales de S/ 6 461,0 y S/ 5 460,0 respectivamente. El porcentaje de ingresos familiares generados por actividades pecuarias es del 20%, 53% y 41%, respectivamente. Se aprecia que San Marcos, Cuper y Rachi cuentan con un activo tangible valorizado en S/ 19 713,00, S/ 30 156,00 y S/ 23 622,00, respectivamente. Existe una tendencia general a orientar los ingresos hacia la mejora de los bienes inmuebles (fincas y viviendas), las existencias pecuarias y las inversiones agropecuarias (equipo agrícola, vehículos e instalaciones).

Asociaciones de producción de derivados lácteos

166. Este caso toma como referencia un pequeño grupo, Agroindustrias COMERSUR de la comunidad de Sunchuchumo en Sicuani, productores de yoghurt. El ingreso promedio anual por derivados lácteos para las familias de COMERSUR ha pasado de S/ 1 090,00 en 2001 a S/ 7 253,00 en 2003. La capacitación y asistencia técnica recibida para el plan de negocio del yoghurt han incidido también en el mejor desempeño de las familias sobre actividades comerciales de otros productos agropecuarios y sus derivados. Las familias socias de COMERSUR han capitalizado activos transables, incrementados al doble en los últimos dos años, concentrándose este incremento en bienes inmuebles, existencias pecuarias e instalaciones.

Asociación de criadores de cuyes

167. Es una asociación constituida por familias con jefes y cónyuges relativamente jóvenes, con un nivel de educación promedio de siete años y con muy pocas tierras de cultivo. Este grupo de pobladores se caracteriza por cultivar productos agrícolas y pastos en superficies que no sobrepasan la tercera parte de una hectárea. La poca rentabilidad de esta actividad hace que no se haya logrado aún retener el flujo migratorio de los varones en busca de ingresos.

168. El total de familias asociadas para la crianza de cuyes ha recibido capacitación en temas relacionados fundamentalmente con el manejo de pastos y forrajes y la crianza ganadera, complementada con capacitación en temas de organización y gestión y en técnicas artesanales. Los ingresos familiares totales son de S/ 3 055 y la venta de cuyes representa el 13% de los ingresos totales, lo que en cifras absolutas equivale a S/ 397,00 anual. Esta actividad está en pleno crecimiento.



Foto 8. Proyecto CORREDOR, comunidad de Cuyo Chico, departamento de Cusco. Productos locales con mejores mercados. Premios ganados por criar los mejores cuyes. Fuente: archivo fotográfico del Proyecto CORREDOR

Asociaciones ganaderas alpaqueras Apu Ocongate (grupo de control *sin* proyecto)

169. Se ha recopilado información de esta asociación para comparar su funcionamiento con el de una asociación que ha sido apoyada por la ONG Ccaijo desde la década de los noventa hasta el momento actual y con las asociaciones apoyadas por el CORREDOR, si bien sólo a partir de 2001. La asociación Apu Ocongate realiza un abanico diversificado de actividades agropecuarias y no agropecuarias con un ingreso promedio por familia de S/ 6 986,0, bajo una estructura de ingresos, que hace de la actividad agropecuaria la principal fuente de los ingresos familiares (63% del total). Disponen de un activo tangible de S/ 20 796,0, el cual está formado, en un 60% por las existencias pecuarias y en un 30% por sus bienes inmuebles.

170. Una comparación meramente indicativa muestra cómo esta asociación, a pesar de haber recibido apoyo por más de una década, tiene ingresos familiares muy similares a las asociaciones que sólo cuentan con el apoyo muy reciente del CORREDOR. De mantenerse la dinámica de crecimiento observada en las comunidades del CORREDOR, éstas en los próximos dos años podrían duplicar los ingresos familiares observados en Ocongate.

2. Capacitación y mercado de servicios

Área de intervención del MARENASS¹²⁸

Post-MARENASS

171. En Pacucha, mujeres y hombres continúan accediendo a los servicios de capacitación y asistencia técnica, incluso si estos servicios han incrementado el número de horas. En el año 2003, el 100% de familias accede a la asistencia técnica y capacitación, con un número de horas que excede en un 37% a las recibidas en 2001. La demanda de asistencia técnica se ha diversificado respecto a 2001, aunque la disposición de pagar por este servicio sólo interesa al 3% de las familias. Se mantiene un elevado porcentaje de mujeres que accede a la capacitación¹²⁹. Asimismo, se mantiene un elevado porcentaje de capacitaciones en temas innovadores (40% de las capacitaciones fueron en temas innovadores¹³⁰). Finalmente, en las familias encuestadas de esta zona, a pesar de que el MARENASS no trabaja con ellos desde hace dos años, la mayor parte de la capacitación fue prestada por personas de la propia zona o comunidad.

Capacitación

172. La relación con el MARENASS conlleva una mayor frecuencia y cobertura de las capacitaciones y un mejor acceso a capacitaciones con nuevas características. Los hogares de comunidades que tienen, o tuvieron, relación *con* el MARENASS reciben una capacitación significativamente distinta a la de los hogares de la comunidad *sin* convenio con el MARENASS.

Cuadro 4. Capacitación

	<i>Sin</i> proyecto	<i>Con</i> proyecto	<i>Con</i> proyecto
	CC Huaribamba	CC Soccos-Edén	CC Ocepata
Porcentaje de hogares que recibieron al menos una capacitación en los últimos 12 meses	90%	100%	97%
Nº de personas capacitadas en promedio por hogar	1,07	1,6	1,7
Nº de capacitaciones recibidas por hogar	1,9	3,8	2,9
Nº de mujeres entre personas capacitadas	29%	37%	43%
Duración de las capacitaciones (mediana horas)	21	64	57
Porcentaje de temas de capacitación no tradicionales	12%	25%	28%

Fuente: datos elaborados por la misión de evaluación.

CC = comunidad campesina

173. La relación con el MARENASS mejora las condiciones de la capacitación incrementando el acceso de la mujer a la misma, ampliando su duración media y, gracias a su flexibilidad, permitiendo la introducción de nuevos temas. Los entrevistados asignan una elevada valoración a este tipo de servicios¹³¹.

174. Las comunidades con convenio con el MARENASS incluyen a personas de la comunidad como capacitadores en determinados temas, a diferencia de lo que ocurre con la comunidad que no tiene convenio. En Huaribamba (*sin*) la principal oferta de capacitaciones viene de PRONAMACHCS, mientras que en las otras dos comunidades la participación de este programa como oferente de capacitación es muy reducida. El MARENASS flexibiliza el tema de la capacitación, permite que nuevos protagonistas accedan a la misma, e incluye a oferentes locales como capacitadores.

175. Considerando los datos de Pacucha y de las otras comunidades encuestadas se puede afirmar la existencia de cambios en ciertos patrones que van más allá de los beneficios que ofrece el proyecto

durante su ejecución, tales como el acceso de la mujer a la capacitación y la incorporación de una agenda nueva de temas en los que se demanda capacitación. Del mismo modo, estos datos dan cuenta de mayores contrataciones a capacitadores locales, incluso tras la terminación de la relación con el MARENASS, mostrando una demanda por este tipo de capacitaciones y capacitadores.

Asistencia técnica

176. El trabajo con el MARENASS eleva las contrataciones de asistencia técnica. Una vez terminada la relación con el MARENASS se tiende a mantener cierto nivel de contrataciones¹³². En Huaribamba (*sin proyecto*), el 55% de los hogares encuestados recibió algún tipo de asistencia técnica en los dos últimos años, mientras que en Soccos-Edén el porcentaje de encuestados que recibió asistencia técnica fue del 100% y en Occepata del 91%. En los tres casos el grueso de la asistencia técnica fue en temas agropecuarios¹³³.

177. El número de contratos de asistencia técnica en cada comunidad varía considerablemente¹³⁴. En los 31 hogares encuestados en Huaribamba (*sin proyecto*) se registraron 26 contratos o servicios de asistencia técnica, mientras que en Soccos-Edén se registraron 197 contratos (en 30 hogares encuestados) y en Occepata 142 contratos (para 34 hogares encuestados). En el caso de los hogares encuestados en la zona de Pacucha (*post proyecto*) el 100% de los hogares encuestados ha recibido asistencia técnica en los últimos dos años, principalmente en servicios agropecuarios¹³⁵, lo que indicaría una sostenibilidad del proceso.

178. Las entrevistas realizadas con asistentes técnicos dan cuenta de las limitaciones con que se enfrentan los demandantes para movilizar recursos destinados a contratar asistencia técnica una vez finalizada la relación contractual con el MARENASS, pero también dan cuenta de la continuación del uso de servicios de asistencia técnica parciales tras la terminación de los contratos con el MARENASS. Las entrevistas a los proveedores de servicios confirman la tendencia a la división de los servicios, la definición de prioridades en las contrataciones una vez concluida la intervención de los proyectos, la evidencia de demanda y de esfuerzo de los productores para mantener una demanda con capacidad de pago¹³⁶, las distintas opciones laborales para los oferentes de servicios¹³⁷ y la generación de nuevas formas de ofrecer y adquirir asistencia técnica.

Área de intervención del CORREDOR¹³⁸

179. En Sicuani en el año 2003, el 78% de las familias encuestadas manifiesta que ha recibido capacitación, que, en promedio en los últimos dos años, asciende a 135 horas. Respecto a la asistencia técnica, la información muestra que, entre 2000 y 2003, se ha producido una disminución en la demanda atendida de un 20%. En ambos momentos un porcentaje alto de familias (72% en 2000 y 67% en 2003) pagaba por la asistencia técnica recibida.

Asociaciones de ganaderos

180. Estas asociaciones se caracterizan por el elevado interés por la capacitación (el 100% de las familias han tenido acceso a ella), y por la asistencia técnica. El porcentaje de familias que ha recibido asistencia técnica oscila entre el 56% de San Marcos y el 82% de Cuper, con un elevado nivel de exigencia en cuanto a la calidad de la asistencia. De esta manera, los socios de San Marcos y Cuper contratan asistencia técnica privada pagada por ellos mismos, entre un 56% y 82% de familias, respectivamente.

181. Se observa que las familias están adquiriendo la práctica de pagar por este servicio, lo que indica que valoran el beneficio que les reporta. De todas ellas, sólo la asociación de Rachi no paga por el servicio de asistencia técnica, mientras que en Cuper, San Marcos y Gamma, el 64%, 56% y 53% respectivamente pagan por la asistencia técnica.

182. En la comunidad de control (Asociación Alpaquera Apu Ocongate) las familias han recibido capacitación para la conservación y el manejo adecuado de los suelos y el agua (33%) y los pastos y forrajes (27%). Su demanda de asistencia técnica se concentra en la mejora de sus técnicas y manejo de cultivos agrícolas e instalaciones forestales (27% y 17%, respectivamente) y en los temas de gestión y organización de la asociación (27%).

3. Característica de la oferta de servicios: área del MARENASS

Tipología de servicios

183. La encuesta analizó la presencia de servicios de asistencia técnica subdivididos por técnicos agropecuarios, ingenieros, casas comerciales y *yachachiq*. Se puede observar que la presencia de asistentes técnicos de la propia localidad o comunidad se incrementa, efecto que perdura incluso una vez concluida la relación con el MARENASS.

Cuadro 5. Presencia de oferentes de servicios contratados

	<i>Sin proyecto</i>	<i>Con proyecto</i>	<i>Con proyecto</i>
	CC Huaribamba	CC Soccos-Edén	CC Ocepata
<i>Yachachiq</i>	--	102	76
Técnico agropecuario	14	52	49
Ingeniero	12	40	16
Casa comercial	--	2	1
Total de contratos	26	197	142
Total de hogares	31	30	34

Fuente: datos elaborados por la misión de evaluación.

184. La información recogida en la zona de Pacucha, dos años después de la conclusión de la relación con el MARENASS, muestra resultados similares a los de Soccos-Edén y Ocepata, es decir, alrededor del 50% de los oferentes siguen siendo *yachachiqs*. Los *yachachiq* contratados no son necesariamente de la propia comunidad (20% en Ocepata, 50% en Soccos-Edén y 30% en la zona de Pacucha), lo cual indica que la contratación de este tipo de asistente técnico trasciende lo estrictamente local y revela además la articulación con ofertas de asistencia técnica de otros espacios. Las contrataciones de *yachachiqs* no eliminan ni reducen los contratos de asistencia técnica con especialistas profesionales: no hay ninguna muestra de sustitución de los servicios de unos por los de otros, sino que podemos encontrar, en todo caso, evidencia de la complementariedad entre ambos servicios¹³⁹.

Heterogeneidad y divisibilidad del servicio

185. Se observa una gran heterogeneidad en los servicios contratados. Esta diversidad de servicios obedece, además de a la pluralidad de actividades para las que se contrata asistencia técnica, a la frecuente división de los servicios que son contratados. Es usual encontrar demandantes, individuales o de grupo, que no quieren o no pueden, por falta de recursos, contratar servicios globales, a pesar de lo cual sí contratan servicios parciales para tareas que consideran importantes.

La oferta de servicios como actividad complementaria

186. Un grupo considerable de los que ofrecen asistencia técnica lo hacen como actividad complementaria a otras actividades económicas que realizan. Los oferentes de servicios en muchos casos son profesionales que ya tienen una actividad generadora de ingresos (vendedores de insumos, trabajadores de alguna ONG, microempresarios, etc.) y venden servicios de asistencia técnica como actividad complementaria. Se dispone de un conjunto de testimonios registrados en las entrevistas¹⁴⁰ que dan cuenta de esto.

C. Impacto en las organizaciones sociales y en las relaciones de género

187. La encuesta muestra que las comunidades y asociaciones encuestadas, apoyadas por los proyectos del FIDA, se han estructurado formalmente, tienen sus reglamentos de socios y sus estatutos, llevan una contabilidad básica, algunas emiten facturas, como es el caso de las asociaciones artesanales, y cobran por ser miembro. La mayoría de las asociaciones controla el manejo de los costos y descuenta de sus ingresos brutos los gastos de mercadeo. Los activos de las asociaciones han aumentado. Algunas cuentan con locales donde pueden exponer sus productos y recibir a los compradores. El 95% de los socios de las asociaciones de artesanos son mujeres, aspecto importante a partir del cual puede empezar a cambiar la relación inicua de género que padecen las mujeres de las zonas andinas y rurales.

D. Composición del ingreso, relaciones territoriales y mercados de bienes

188. Los datos de la encuesta confirman la observación de la importancia creciente del empleo y el ingreso rural no agrícola, producidos principalmente por las oportunidades que genera la urbanización andina: ciudades intermedias más grandes y mayor número de ciudades pequeñas. El crecimiento de los mercados urbanos de la región –principalmente de bienes, de servicios y de trabajo– hace que las familias puedan o deban diversificar sus actividades y las convierte en demandantes de capacitación y asistencia técnica, sobre todo en las actividades no tradicionales¹⁴¹.

189. Esta tendencia no excluye a la producción pecuaria, puesto que el aumento de la demanda mercantil predominantemente urbana, se expresa principalmente en el incremento de la rentabilidad para la producción de carnes y lácteos. Las diferencias que existen entre los mercados específicos de cada uno de estos productos todavía están poco estudiadas y no se reconocen los distintos techos que poseen sus demandas. Por ejemplo, mientras que el comercio de la carne en pie es una actividad liderada por la demanda urbana (regional y nacional), a la cual se destina la producción local a través de los intermediarios, el comercio del yoghurt es una actividad minorista que interesa a los miembros de la familia productora en la venta final. Es evidente que esto implica estrategias y apoyos diferenciados que actualmente todavía no son claramente atendidos.

190. La cercanía al mercado es más importante para los minoristas que para los mayoristas y los negocios de los primeros suponen una mayor complejidad que la de los segundos: Para los minoristas, las capacidades mercantiles son decisivas. La cercanía al mercado supone un nuevo tipo de división del trabajo intrafamiliar (hijos que estudian en los centros urbanos se convierten en vendedores de yoghurt) y tendencias de este tipo refuerzan la urbanización-ruralización, ya sea porque el campo se convierte en periurbano, ya sea porque se genera la doble residencia de las familias rurales (urbana y comunal).

191. Todos estos hallazgos remiten a una sociedad campesina inmersa en un proceso muy acelerado de cambios que son ajenos a la revolución tecnológica de la actividad agrícola tradicional. La multiplicación de las actividades y la segmentación de las demandas de asistencia técnica han podido ser seguidas con éxito por las propuestas del FIDA en razón de la flexibilidad que comparten la unidad de ejecución del proyecto y la comunidad. Establecer convenios y contratos en lugar de producir bienes y servicios ha permitido que esta alianza entre asociaciones públicas (proyecto-comunidad) fomente la diversificación de las transacciones entre los agentes privados: oferentes y demandantes de asistencia técnica.

192. A pesar de las restricciones en la información básica, las entrevistas realizadas permiten concluir razonablemente que una parte significativa de los oferentes son productores a tiempo parcial que, gracias a los proyectos del FIDA, han podido fortalecer su presencia en el mercado de la asistencia técnica, al tiempo que fortalecían su liderazgo como productores. En especial ocurrió esto con los oferentes locales (ingenieros, técnicos o prácticos) y con los artesanos.



Fotos 9(a) y (b). Proyecto FEAS – Beneficiaria líder del Grupo de Mujeres *Chumi* (“flor de caña”). Este grupo genera ingresos con la venta de artesanías a los turistas y ofreciendo giras panorámicas alrededor del Lago Titicaca en botes de junco. Fuente: Susan Beccio/FIDA

IX. CONCLUSIONES Y PRÁCTICAS IDÓNEAS

193. Los resultados de la estrategia del FIDA en el Perú y de las innovaciones aplicadas en los distintos proyectos han sido presentados en varios informes de evaluación y en documentos de análisis o sistematizaciones. Esta evaluación temática ha utilizado esta información, complementada por visitas sobre el terreno, análisis detallados y una encuesta de campo, cuyos datos permiten afirmar que las innovaciones han tenido éxito y que el proceso, lejos de haber concluido está en plena evolución. En este sentido será muy interesante observar los resultados que se obtengan con el CORREDOR y el nuevo proyecto SIERRA SUR.

Las comunidades y las familias

194. La revalorización y fortalecimiento de las familias y de las organizaciones, en primer lugar las comunidades, han tenido un impacto muy positivo en la modificación de las expectativas de los comuneros: la posibilidad de tomar decisiones, de guiar el propio proceso de desarrollo según estrategias familiares y comunales, y de contar para ello con recursos adecuados han hecho realidad capacidades y potencialidades y han modificado la visión del futuro.

195. Las evaluaciones muestran que el fortalecimiento de las comunidades ha hecho que éstas cuenten ahora con más posibilidades para incidir en la planificación del futuro comunitario, la gestión de fondos y la conducción de procesos de desarrollo. Entre los efectos identificados se puede mencionar el poder de negociación con los restantes sectores sociales, así como la capacidad de manejar los propios recursos naturales productivos y planificar, regular y normar. La estrategia de transferencia de poder decisional y de recursos a las comunidades y a las familias tuvo además un impacto positivo en el incremento de sus ingresos y activos y logró fortalecer la legitimidad de las comunidades responsables de la planificación y de la administración de los recursos colectivos.

196. Tal vez el efecto directo más significativo de la transferencia de capacidad de decisiones, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones, el respeto de sus decisiones y la aplicación de reglas claras y de contratos entre pares, haya sido el fortalecimiento del concepto de *persona* y de *ciudadano*, con la consecuente afirmación de sus derechos y capacidades. comunidades y campesinos

han revalorizado su identidad y son hoy día protagonistas económicos activos que ejercen sus derechos ciudadanos.

Los servicios y el mercado

197. Se ha puesto en marcha un conjunto de actividades privadas que producen un volumen de servicios superior al que se hubiera logrado si el proyecto los hubiera producido directamente. Se ha incrementado el poder privado activo de los campesinos con respecto a las relaciones que establecen con los oferentes técnicos. Se han dinamizado los mercados de servicios, fortaleciendo la demanda de asistencia técnica privada. Se ha demostrado que es posible desarrollar mercados locales de servicios en zonas pobres rurales y que, a través de la transferencia de incentivos competitivos y de poder de decisión a la población de bajos ingresos, es posible hacer que las demandas sean efectivas. Se ha ampliado la visión de la economía rural con propuestas que fortalecen la capacidad de liderazgo económico productivo de las pequeñas ciudades. Se ha aplicado una visión que supera los linderos de lo agropecuario y fortalece los espacios territoriales.

198. La ampliación de la oferta y la responsabilidad en la administración de los recursos son dos elementos que potencian un aspecto novedoso y sumamente interesante: los servicios de asistencia técnica pueden ser fraccionados y segmentados. Los usuarios, dado que gastan recursos propios y recursos de coinversión, optimizan y hacen más eficiente el uso de los recursos destinados a la contratación. Así, contratan especialistas sólo por el tiempo estrictamente necesario, aprovechan la ampliación de la oferta para negociar el costo de los servicios y combinan la contratación de especialistas con *yachaq* y *yachachiq*.

199. El sistema de campesino a campesino da muestras de haber comenzado a desarrollarse como parte de un mecanismo institucional de las mismas comunidades. En conclusión:

- Existe una demanda por servicios técnicos no financieros que puede satisfacerse en los mercados locales.
- Los demandantes conocen o pueden descubrir sus demandas por estos servicios.
- Los demandantes están dispuestos a invertir fondos o recursos (esfuerzo) complementarios.
- Los sistemas competitivos para asignar recursos resultan útiles para promover la inversión local.
- Las organizaciones desempeñan un rol importante como intermediarios entre el proyecto y los beneficiarios.

El rol de los proyectos

200. Los proyectos funcionan como un facilitador público de las relaciones privadas y poseen unidades de ejecución pequeñas, que se dedican a estimular los procesos y a crear un contexto normativo finalizado al cumplimiento de los contratos.



Foto 10. Proyecto CORREDOR. Una beneficiaria con su niño viajando en un “taxi” tradicional peruano en la comunidad de Sicuani. El proyecto estimula a los beneficiarios a aumentar sus ingresos por medio de la creación de microempresas.
Fuente: Susan Beccio/FIDA

La legitimación/validación

201. Las innovaciones propuestas por los proyectos del FIDA encuentran su legitimación y validación últimas en el grado de aceptación y “apropiación” de las mismas por los beneficiarios. Las personas (familias y comunidades) y sus estrategias, aspiraciones y expectativas ocupan ahora un lugar preeminente. Esto es percibido y apreciado por los campesinos y comunidades como un valor que les permite utilizar de la mejor forma posible, y con perspectivas de sostenibilidad, los recursos de los proyectos.

202. El reconocimiento de las comunidades y de los campesinos como interlocutores y no como simples beneficiarios está modificando a fondo la visión de los comuneros. Las comunidades y organizaciones gremiales de campesinos proponen cada día con mas fuerza a las instituciones y a los otros proyectos, esquemas y enfoques “FIDA”. “*MARENASS somos nosotros*” es una frase que, pronunciada con convicción, ha podido escucharse varias veces.

203. Las comunidades consideran la propuesta del FIDA una importante aportación porque les permite relacionarse con los mercados de bienes y servicios y porque el control del proceso está totalmente en manos de los campesinos y sus organizaciones, que seleccionan, contratan, supervisan y pagan.

204. Los usuarios entienden y aprecian la propuesta del CORREDOR y se identifican con ella, ya que favorece la inserción en los mercados a partir de la estrategia de la economía familiar. La mayoría de los actuales planes de negocio se apoyan directamente en la economía de las familias participantes: el “grupo organizado” sirve para contratar servicios como la asistencia técnica y para compartir el proceso de aprendizaje, pero es de cada familia la decisión de producir y vender, e incluso la decisión

de realizar estas actividades en grupo. Esto es precisamente lo que permite el “entendimiento” entre el proyecto y los usuarios.

Prácticas idóneas en el ciclo de proyectos

205. Las lecciones aprendidas y las mejores prácticas **en el ciclo de proyecto** pueden resumirse como sigue:

- El diseño de los proyectos debe basarse en un proceso abierto de consulta con todos los protagonistas interesados.
- La consulta con los beneficiarios es esencial para la introducción de innovaciones.
- El personal de las unidades de ejecución de los proyectos debe seleccionarse por concurso y contar con apoyo por lo que se refiere a la introducción de innovaciones.
- La presencia cercana del Gerente de Operaciones favorece la adopción de innovaciones.
- Las experiencias innovadoras han de evaluarse de forma constante y con procedimientos adecuados.

206. Para hacer más dinámicos **los mercados locales**, podemos destacar las siguientes prácticas idóneas:

- Transferencia de incentivos monetarios en montos adecuados a los niveles de actividad de los beneficiarios junto con el poder de decidir en qué gastar dichos recursos¹⁴².
- Sistema de concursos.
- Procesos de planificación de demandas y de su definición de prioridades.
- Pasantías y estimulación del contacto entre pares.
- Incorporación de instancias sociales que actúen como intermediarias (asociaciones, comunidades, etc.).
- Delegación de responsabilidades de decisión y de definición de reglas a los beneficiarios.
- Flexibilidad que permita incorporar demandas y sugerencias de los beneficiarios sobre cómo actuar.
- Respeto e incorporación de la cultura local a los procesos que se pretende dinamizar.
- Utilización de instrumentos contractuales en las relaciones usuarios/proyectos.
- Transferencia de fondos a través del sistema financiero formal, apertura de cuentas bancarias.
- Exigencia de un monto de contrapartida por parte de los beneficiarios.
- Extensión del flujo de información, con el consecuente impacto en la reducción de costos de transacción, expansión de la oferta, etc.

**EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA
EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

EVALUACIÓN TEMÁTICA

APÉNDICE 1

LAS OPERACIONES DEL FIDA EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ

**Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA
en la República del Perú**

Evaluación temática

APÉNDICE 1

LAS OPERACIONES DEL FIDA EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1. A partir de 1980 el FIDA ha financiado seis proyectos en el Perú, cinco de ellos en la región de la Sierra y uno en la Selva, por un total de DEG 67,4 millones. Actualmente existen dos proyectos en implementación, el MARENASS (PE-386) y el Proyecto Corredor Puno-Cusco (PE-467). En diciembre de 2002 el FIDA ha aprobado una nueva operación, actualmente en etapa de pre-implementación.: el Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur.

2. Los proyectos implementados durante los años ochenta se caracterizaron por la adopción de esquemas que respondían a los conceptos de los proyectos de desarrollo rural integrado, con énfasis en componentes como el crédito y la ejecución por mediación de agencias e instituciones públicas como el Banco Agrario del Perú. Los proyectos diseñados e implementados a partir de 1990 abrirán una nueva etapa de relaciones entre el FIDA y el Gobierno del Perú y se caracterizarán por propuestas y esquemas novedosos que, sucesivamente, se incorporarán –si bien parcialmente y algunas modificaciones– en otros proyectos del FIDA en América Latina, en los proyectos de otros organismos internacionales y en los proyectos del Gobierno del Perú.

Proyectos	Aprobación	Efectividad	Cierre	Monto	Desembolso (%)	Iniciado	IC
i) Proyectos concluidos							
Crédito para Pequeños Prod. de la Sierra	1980	1980	1986	9,5	100	IFAD	IDB
Desarrollo Rural del Alto Mayo	1982	1983	1994	17,9	100	IBRD	IBRD
Desarrollo Rural de la Sierra Cusco-Arequipa	1986	1987	1993	6,2	99	IFAD	CAF
Fomento de la Transferencia de Tecnología a las comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS)	1991	1993	1999	11,6	100	IFAD	CAF
ii) Proyectos en ejecución							
Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	1995	1997	2002	8,3	62	IFAD	CAF
Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR)	1997	2002	2006	13,9	5	IFAD	IFAD
TOTAL				67,4			
iii) Proyectos aprobados							
Fortalecimiento de los Mercados, Diversific. de los Ingresos y Mejor. Condiciones de Vida en la Sierra Sur	2002	—	—	12,1	—	IFAD	CAF

3. No obstante los montos colocados y el número de operaciones no sea muy elevado en relación a programas estatales tales como, por ejemplo, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) o el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), la concentración geográfica –Sierra Sur– y la especificidad sectorial señalan cómo las operaciones del FIDA en el Perú imprimen una fuerte identidad y poseen un peso relevante en las políticas de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza rural. Un período de más de veinte años de presencia del FIDA y la implementación de seis proyectos permite contar con un horizonte temporal y una cantidad de datos significativos.

A. La primera fase (1980-1990)

4. La primera fase de los proyectos del FIDA en el Perú se basó en las recomendaciones de la misión especial de programación del año 1981. Los primeros tres proyectos –Proyecto de Crédito para Pequeños Productores de la Sierra, Proyecto de Desarrollo Rural del Alto Mayo y Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de Cusco y Arequipa– se diseñaron e implementaron en el marco de las líneas estratégicas del FIDA para el país y de las políticas nacionales. En ese período en el Perú el financiamiento rural estaba a cargo del Banco Agrario del Perú (BAP) como banco de desarrollo, y la prestación de servicios de asistencia técnica y extensión estaba a cargo del INIA. Los proyectos de esta fase responden a los esquemas y a los paradigmas vigentes en esa época si bien presentan algunos avances y lecciones que, sucesivamente, serían incorporados en otros proyectos.

5. El primer elemento innovador se refiere a las **modalidades del crédito**. Con el Proyecto Alto Mayo, abandonado el criterio de financiamiento por cultivos, se introduce el concepto de crédito basado en el *farm system*. El BAP introduce, con el apoyo del proyecto, una primera base de seguimiento de la cartera por medio de computadora y se inicia la elaboración de programas informáticos específicos para la administración y seguimiento del crédito, cuyas raíces siguen presentes en casi todos los sistemas de seguimiento y administración de la cartera que utilizan actualmente los proyectos del FIDA en América Latina. Las vinculaciones entre el FIDA y el BAP lograron resultados significativos y representaron un esquema de operaciones que se volvería a aplicar en otros países de la región.

6. El segundo elemento innovador para la época fue la implementación de un **sistema de seguimiento y evaluación**: en el BAP, por iniciativa del FIDA, se constituyó una unidad de seguimiento y evaluación encargada de los proyectos del FIDA y de los restantes proyectos administrados por esta institución. También en este caso la experiencia acumulada, y el personal formado, representaron una base importante para las operaciones sucesivas.

B. La segunda fase (1990-2002)

7. Esta segunda etapa se caracteriza por una marcada innovación en el diseño y en la implementación de los proyectos. Los tres proyectos aprobados e implementados –el Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS), el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR) y el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)– y un nuevo proyecto, aprobado y en etapa de pre-implementación, han tratado de responder al desafío surgido a raíz de los profundos cambios políticos e institucionales y han procurado introducir enfoques y elementos que permitieran contar con instrumentos más eficientes para el desarrollo rural.

8. Los proyectos mencionados se enmarcan en una estrategia para el país formulada por el FIDA en 1990, tomando en cuenta los cambios significativos que se habían registrado respecto a la década de los ochenta. El FEAS fue diseñado a principios de los '90, aunque su primera identificación date de finales de los ochenta. En 1993, una misión de identificación general recomendó la formulación de dos

proyectos: el MARENASS y el CORREDOR. Finalmente, en el año 2000, se preparó un COSOP que recomendó el diseño del nuevo proyecto aprobado, que se encuentra actualmente en etapa de pre-implimentación.

9. **Las donaciones de asistencia técnica.** El Perú ha contado también con el apoyo de programas regionales como; i) el Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR), que ha jugado un papel crucial en la capacitación de los recursos humanos de las unidades de ejecución de los proyectos y ha desarrollado mecanismos innovadores como “las rutas de aprendizaje”, sistema que favorece las visitas de intercambios entre proyectos y la rápida diseminación de las experiencias; ii) FIDAMERICA, que ha prestado un importante apoyo al MARENASS y al CORREDOR; iii) el Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL), con sede en Lima, que ha apoyado los temas relativos a los sistemas de evaluación de los proyectos. Además, tres ONG peruanas han recibido fondos de donación para programas piloto que han permitido avanzar en temas específicos y el FIDA ha apoyado un programa de investigación en papa del CIP.

C. La estrategia del FIDA en el Perú

10. Las principales líneas estratégicas del FIDA en el Perú en la década de los noventa han sido:

- Incrementar los capitales en mano a la población rural pobre invirtiendo en externalidades y estableciendo mecanismos competitivos para la transferencia de fondos en base a resultados y metas alcanzados. En este marco se ha apuntado a fortalecer el manejo y el acceso a los recursos naturales, que son los bienes más significativos de los pobladores rurales de la sierra. El sustancial mejoramiento del manejo adecuado de los recursos naturales –agua, suelo, pastos, recursos forestales– se considera el mecanismo más directo y efectivo para superar las condiciones de pobreza.
- Incrementar el acceso a los servicios promoviendo el desarrollo de mercados locales de servicios y fortaleciendo la capacidad de los beneficiarios para contratar directamente los mismos, así como apoyar a los proveedores de servicios, tanto privados como públicos.
- Multiplicar y difundir el acceso a la información y a las oportunidades de negocios y fortalecer las capacidades empresariales, facilitando y promoviendo los vínculos entre los habitantes rurales, los artesanos y los microempresarios, los comerciantes y los intermediarios y las vinculaciones urbano–rurales y de los pequeños centros poblados con el ambiente rural. El apoyo a las actividades de microempresas rurales y a las actividades rurales no agropecuarias contribuye a la creación de oportunidades de trabajo, genera servicios, un tejido económico articulado y una mayor demanda de productos primarios para su transformación. Esto tiene un carácter particularmente dinámico en las cercanías de las ciudades de media dimensión.
- Fortalecer el desarrollo con impronta cultural local en áreas caracterizadas por fuertes identidades culturales, sociales, históricas y ecológicas como son los Andes peruanos, en especial en el sur. La descentralización de las decisiones y la participación directa de los beneficiarios en las decisiones de implementación de los proyectos permite una mayor apropiación de las oportunidades ofrecidas por los proyectos y un elevado grado de responsabilidad de los beneficiarios. La estrategia prevé la participación directa de los actores locales en la implementación del proyecto y en las decisiones sobre el uso y destino de los recursos, incluidos los monetarios.

11. Estas líneas estratégicas generales se han venido aplicando tanto en el diseño de los proyectos, como también, con mayor fuerza, durante la implementación de los mismos. En los últimos años se ha observado un esfuerzo de evolución y precisión de esa estrategia que ha llevado al fortalecimiento de las innovaciones basadas en los mecanismos de transferencia de tecnología guiados por la demanda, a la profundización de los sistemas de transferencia de fondos de base competitiva, al desarrollo de iniciativas de oportunidades de negocios orientadas al mercado, al fortalecimiento y a la definición y concreción de microempresas y de los vínculos urbano–rurales, en pro de una mayor eficiencia y eficacia de las actividades de los proyectos, en particular, por lo que se refiere al MARENASS y al CORREDOR. Al mismo tiempo, el concepto de “corredor” ha ido desarrollándose y precisándose.

12. La estrategia de concentrar las operaciones del FIDA en la Sierra sur se ha basado en un análisis de la concentración de la pobreza rural y de las causas de esa pobreza, así como en las potencialidades que se han observado en la Sierra Sur. Los últimos cuatro proyectos se han localizado en dicha zona, lo cual ha permitido acumular una notable experiencia y un “peso específico” con las intervenciones. Actualmente el FIDA dispone de amplia información sobre las limitaciones y las potencialidades de la Sierra Sur, y cuenta con numerosas lecciones aprendidas respecto a las modalidades de implementación y a la particular expectativa y visión de los pobres rurales de la Sierra Sur.

13. Otras líneas estratégicas que se han ido delineando y que podemos identificar en la implementación de los proyectos se refieren a: i) el fortalecimiento de las organizaciones democráticas locales, desde las comunidades hasta los municipios y los gobiernos locales, y el amplio espacio que las mismas deberían asumir; ii) las inversiones en el fortalecimiento del capital humano local y la recuperación del acervo cultural local, incluido el uso de los medios de comunicación ; y iii) el esfuerzo de los proyectos en avanzar en la consolidación de las capacidades de negociación entre los pobres rurales y el resto de la sociedad, incluida la utilización de medios legales y contractuales basados en contratos legales y convenios que se asumen con gran nivel de responsabilidad.

14. El FIDA en el Perú ha sabido detectar y captar las experiencias, indicaciones y sugerencias que han ido surgiendo y ha demostrado una elevada capacidad de “lectura” y de “traducción” de esas experiencias e ideas en propuestas de proyecto. Una de las mayores innovaciones tal vez sea ésta: no sólo saber generar ideas sino también, y sobre todo, saber traducir experiencias propias e ideas y experiencias surgidas en otros contextos en propuestas de proyecto, mecanismos y operaciones y acciones.

15. El contexto de estas experiencias ha tenido, con toda probabilidad, un efecto relevante y ha impulsado la búsqueda de determinadas soluciones. Así:

- La desaparición del sistema público de extensión a principio de los años noventa impulsó la idea de la “terciarización” para la prestación de servicios;
- los problemas de conflicto interno armado en el medio rural impulsaron la transferencia de responsabilidad a las comunidades y a los beneficiarios y condujeron a una sustancial reducción del personal –y de los vehículos– de las unidades de ejecución del proyecto;
- la desaparición del BAP obligó a replantearse el tema del financiamiento rural;
- las políticas de reducción del papel del Estado en la ejecución de los proyectos produjo una situación de “orfandad”, pero, al mismo tiempo, permitió la creación de un espacio para la innovación.

D. Principales características de los proyectos de la década de los noventa

16. Los proyectos diseñados e implementados por el FIDA en el Perú a partir de 1990 son:
17. **El Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Extensión en la Sierra (FEAS)**, diseñado a partir del 1990, que da inicio a un ciclo de innovaciones, sucesivamente ampliadas y enriquecidas con nuevos elementos y enfoques en los dos proyectos posteriores y en el cuarto proyecto recién aprobado. El FEAS representa una propuesta de proyecto innovador en un momento de profundos cambios institucionales y políticos y en un contexto de violencia y enfrentamiento social armado con graves repercusiones en el medio rural.
18. El objetivo del proyecto es “poner al alcance de las comunidades Andinas servicios de asistencia técnica y extensión y la creación de un mercado de servicios”. El objetivo implícito se refiere a “fortalecer la capacidad de las comunidades Andinas para tomar decisiones respecto a qué tipo de servicios contratar, quién contratar, cómo y cuánto pagar, y tener la capacidad de administrar fondos de origen público”. Con este proyecto, por primera vez en el Perú, el FIDA y el gerente de operaciones para el país modificaron el sistema de prestación de servicios: se pasó de un sistema tradicional basado en la oferta en el que los servicios eran suministrados directamente por las instituciones o por los proyectos o programas a un sistema de mercado de servicios basado en la demanda en el que se transfieren los fondos a los beneficiarios a fin de que sean ellos mismos quienes contraten los servicios prestados por técnicos privados.
19. El FEAS concentra sus acciones prácticamente en un único componente: el de los Servicios de Apoyo a la Producción (asistencia técnica/extensión). El diseño del proyecto coincidió con el desmantelamiento de los sistemas públicos de extensión y los cambios institucionales y políticos obligaron y, al mismo tiempo, permitieron al FIDA modificar “el centro de decisión” y la “dirección” del sistema. Simultáneamente la situación política e institucional, con la liquidación del BAP y una profunda reestructuración del sistema financiero nacional, impidió la presentación de una propuesta coherente para el financiamiento rural.
20. El proyecto trató de proponer una solución a la crisis y de dar respuesta a las cuestiones que en esos años planteaban los sistemas públicos de extensión, caros, poco eficientes y de dudosa utilidad práctica. El resultado del cambio sustancial del esquema fue el paso de un sistema *supply driven* a un sistema basado en la demanda, con la transferencia a los beneficiarios de los fondos y las capacidades de contratar servicios. En su momento, este enfoque supuso realmente una ruptura sustancial con el anterior, ruptura que tuvo como efecto una rápida adopción del mecanismo por parte de los beneficiarios y la creación de un mercado de servicios basado en un sistema abierto y de competencias entre técnicos.
21. El esquema implementado por el FEAS preveía la transferencia de recursos, de forma decreciente, a las comunidades a fin de que, al cabo de los tres años, estuvieran en condiciones de asumir los costos totales de los servicios. El proyecto contaba con actividades complementarias, tales como un banco de información tecnológica, un sistema de radio comunitaria, el fortalecimiento de los colegios agropecuarios, el apoyo a la mujer y el desarrollo de la oferta de servicios. Las condiciones de conflicto social presente en el país obligaron a ubicar el proyecto en algunos departamentos de la Sierra Sur y departamentos de la Sierra Norte. La unidad de ejecución del proyecto tenía sede en Lima.
22. La transferencia de recursos monetarios prevé la apertura de una cuenta bancaria. El sistema de apertura de cuentas bancarias ha sido un instrumento para la inserción de las comunidades en la sociedad civil y en la economía formal y, al mismo tiempo, ha fortalecido las capacidades de negociación con las instituciones públicas locales y con otros programas y proyectos. Las

organizaciones comunales se han fortalecido y toman decisiones en la planificación, en la gestión de fondos y en la conducción de procesos interfamiliares y comunales de manejo de los recursos naturales.

23. Las dos principales lecciones aprendidas son: i) el sistema es viable y muy eficiente y las comunidades pueden asumir la responsabilidad de la administración y gestión del proceso, y ii) la sostenibilidad, o autosostenibilidad, difícilmente puede alcanzarse en breve tiempo y bajo las condiciones de pobreza en que viven estas comunidades. Los resultados fueron, por tanto, contradictorios.

24. La implementación del proyecto fue particularmente compleja y la localización de la unidad de ejecución del proyecto en Lima se demostró poco eficiente. La implementación sufrió dificultades institucionales y la misma unidad de ejecución no comprendió, o no compartió, plenamente los objetivos y enfoques del proyecto. Las actividades complementarias tuvieron un pobre desempeño. Los recursos transferidos por medio de cuentas bancarias, favorecieron las relaciones entre las comunidades y los bancos, abriendo la posibilidad de acceso a formas de crédito “paralelas” ofrecidas por instituciones bancarias privadas.

25. El FEAS llegó a casi 400 comunidades, lo que representó un total de aproximadamente 30 000 familias, y generó las condiciones para que fueran contratados por las comunidades más de 600 técnicos profesionales.

26. **El Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur (MARENASS)** ha profundizado la experiencia del FEAS. Sus logros fundamentales han sido: i) el manejo racional y eficiente de los recursos naturales productivos entendidos como el principal capital de las comunidades andinas; ii) el fortalecimiento de las organizaciones, la participación de las comunidades y la transferencia a las mismas de decisiones, responsabilidades y recursos; iii) el desarrollo de los mercados de servicios de capacitación y asistencia técnica y de un sistema de fondos concursables (metodología *Pacha Mama Raymi*); y iv) la descentralización operativa como un mecanismo de mayor eficiencia y de “proximidad” que favorece las relaciones territoriales y locales.

27. El objetivo general del MARENASS es “incrementar la capacidad de gestión de las comunidades y de las familias para ejecutar sostenidamente sus propias actividades de desarrollo, ejerciendo sus derechos y deberes ciudadanos, en un marco de equidad de género”.

28. La estrategia fundamental del MARENASS se basa en:

- La transferencia de decisiones, responsabilidades y recursos a las comunidades y las familias que las forman;
- la privatización de los servicios de asistencia técnica y la capacitación en el terreno de campesino a campesino;
- la metodología de concursos *Pacha Mama Raymi*, como incentivo monetario concursable;
- la oferta de tecnología de bajos insumos externos conjugando tecnologías tradicionales y tecnología moderna; y
- el fortalecimiento de la estructura social de la comunidad y las familias y del enfoque de género.

29. La metodología del MARENASS es un conjunto de mecanismos y herramientas en el que lo esencial reside en el enfoque, en los procesos entendidos como “cultura”, y en el modo en que la metodología ha sido aplicada. MARENASS, hasta la fecha, ha llegado a 360 comunidades, lo que supone un total aproximado de 50 000 familias empadronadas. Por lo menos 25 000 familias han alcanzado una condición de campesinos-productores con mayor capital fijo y financiero, con seguridad alimentaria y con producción de excedentes.

30. El MARENASS transfiere recursos monetarios a las comunidades para financiar los premios de los concursos y contratar directamente promotores comunales, servicios de asistencia técnica y capacitación. Asimismo transfiere también fondos para alimentar un capital destinado a iniciativas de grupos organizados de mujeres. La transferencia y el control de los recursos monetarios es un elemento muy fuerte de empoderamiento para las comunidades. El desvío de recursos está prácticamente ausente: el proceso es transparente y la información sobre la transferencia de recursos es pública.

31. El MARENASS ha demostrado que las comunidades, oportunamente fortalecidas, pueden asumir responsabilidades directas en la gestión y administración de fondos públicos y en el manejo de los recursos naturales productivos. El MARENASS apoya a las comunidades para que vuelvan a asumir su rol: i) como territorio, a fin de establecer acciones para la conservación y el mejoramiento de los recursos productivos; y ii) como institución, a fin de elaborar normas y acuerdos para la utilización del agua, los pastos, el territorio, y para la intermediación de servicios y relaciones institucionales. El éxito del MARENASS se debe al hecho de proponer y apoyar la capitalización y la recapitalización de bienes intangibles (conocimientos, fortalecimiento de las organizaciones) y de bienes físicos (vivienda, ganado, suelos terrazas, pastos) tanto a nivel familiar como a nivel comunal.

32. El MARENASS ha actuado como catalizador de un proceso de recomposición social, acompañando y apoyando propuestas y estrategias elaboradas por las comunidades con compromisos formalizados por medio de acuerdos y contratos entre proyecto y comunidades. El sistema de SyE basado en medios gráficos, en parte administrados por las mismas comunidades, ha sido otra innovación de gran interés.

33. El proyecto ha aplicado un concepto que coloca al hombre, y a la familia, en un lugar central y respeta sus valores y su cultura e intereses. Esto ha conllevado establecer relaciones de confianza mutua, escuchar las opiniones de los comuneros, ofrecer nuevas informaciones y aportaciones. En el MARENASS se ha interactuado “culturalmente”, es decir en un proceso de relación con las comunidades que se adecuaba a las reacciones y propuestas de los actores locales. Forma parte de esta relación la formalización de compromisos entre las comunidades y el proyecto por medio de acuerdos y contratos firmados en el respeto de las tradiciones mítico-religiosas de las comunidades. El MARENASS devolvió a los actores sociales –familias y comunidades– su papel protagonista en la conducción del ecosistema, en la toma de decisiones y en la gestión y ejecución de las iniciativas.

34. El MARENASS ha implementado un sistema de gerencia de proyecto que ha permitido conjugar la gestión de los procesos con la capacidad de aprender sobre la marcha y traducir las lecciones en acciones y planes operativos. Tanto la gestión de los recursos humanos como los sistemas de comunicación interna y externa y el sistema de toma de decisiones han sido muy innovadores. Especial relevancia ha tenido la capacidad de integrar y utilizar con gran eficiencia los recursos humanos internos y externos.

35. **El proyecto como facilitador.** En su acercamiento a las comunidades, el MARENASS propone, primero, una actividad de planificación a cargo de las comunidades y las familias mediante la aplicación de los conceptos del enfoque guiado por la demanda. El proyecto ofrece capacitación y el estímulo de un premio para la comunidad que presente el mejor plan. Se utilizan los “mapas

parlantes”, que representan gráficamente la situación pasada y presente y la planificación futura. El MARENASS apoya la ejecución por parte de las familias y de las comunidades de iniciativas propias. Las comunidades y las familias definen prioridades en el “ordenamiento”, que para los comuneros es el término que caracteriza un conjunto de acciones: comenzando por la casa, base de la familia dentro del ecosistema, para avanzar hacia el conjunto del predio y la comunidad toda. “Ordenar la casa, la chacra, la comunidad” se convirtió en un eje de movilización de las energías.

36. **El sistema de extensión privatizado/tercerizado y la modalidad de campesino a campesino.** El MARENASS propone una metodología de asistencia técnica basada en la capacitación de campesino a campesino y en la transferencia de recursos a las comunidades para la contratación de servicios. Las comunidades aplican una estricta racionalidad en la contratación de los servicios con una utilización muy prudente de los recursos.

37. **Los fondos concursables, la transferencia e incorporación de tecnología, la estrategia económica de los comuneros.** La metodología del *Pacha Mama Raymi*, basada en los fondos concursables, constituye un elemento de presión y sensibilización que tiene como finalidad fomentar la introducción y la evaluación de los cambios y de la tecnología. En el MARENASS se premian los resultados, no las intenciones. Las familias y las comunidades reinvierten la mayor parte de los recursos obtenidos con los premios en bienes físicos.

38. **El Proyecto Corredor Puno-Cusco (CORREDOR)**, que dio inicio en 2001, incorpora los avances, experiencias e innovaciones de los dos proyectos anteriores, agregando: i) el concepto de corredor socioeconómico; ii) las relaciones urbano-rurales; y iii) las actividades microempresariales, las oportunidades de negocios y el desarrollo de los mercados locales de bienes y de servicios. El eje central de la propuesta está representado por la capacidad potencial de las microempresas rurales de transformarse en el motor del desarrollo local. El proyecto considera centrales las relaciones socioeconómicas entre zonas urbanas y rurales. En el Perú el concepto de *corredor* se basa en la existencia de espacios económicos definidos desde la época pre-colonial: el área del CORREDOR abarca un territorio a lo largo de la principal red viaria histórica Puno-Cusco. El proyecto pretende aprovechar el crecimiento que han tenido las ciudades intermedias, crecimiento que ha generado un importante mercado para las economías campesinas y la microempresa y pequeña empresa.

39. El CORREDOR considera que las microempresas y la artesanía son el puente entre los sectores productivos rurales y urbanos, definidos en el espacio geográfico y socioeconómico del corredor. El desarrollo de las microempresas permite incrementar la demanda de productos rurales, añade valor, permite las vinculaciones con los mercados y genera fuentes de trabajo y de ingresos rurales en una zona con escasas perspectivas para la producción agropecuaria intensiva. Este proyecto incluye acciones para el desarrollo de los servicios financieros abordado tímidamente con MARENASS y sólo paralelamente por el FEAS.

40. El Proyecto CORREDOR representa una suma de las experiencias y los elementos innovadores desarrollados por el FIDA en el Perú. El corto tiempo de implementación no permite tener todavía información suficientemente fundamentada y es temprano para contar con indicaciones y evaluaciones. Será necesario dedicar una atención especial al análisis de los avances que presenta el proyecto y a la evaluación de los primeros resultados que, en base a las informaciones disponibles, parecen muy prometedores.

41. El proyecto tiene como objetivo llegar directamente a, por lo menos, 15 000 familias e indirectamente a otras 15 000.

42. **El Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida de la Sierra Sur (SIERRA SUR)**, localizado en la Sierra

Sur, está dirigido a los pobladores rurales, comuneros, ganaderos que viven en las zonas altas, pequeños agricultores y microempresarios. Se basa en las lecciones aprendidas en los proyectos anteriores, en especial por lo que se refiere al manejo de los recursos naturales y a los sistemas de prestación de servicios basados en el fortalecimiento de un mercado local, y se propone la transferencia directa de incentivos para mejorar el manejo de los recursos naturales y la transferencia de incentivos para la contratación directa de servicios en el mercado.

43. Se intentará aplicar las *matching grants* aportando recursos del proyecto integrados por recursos de las asociaciones de migrantes, grupos interesados y gobiernos locales que quieran mantener y aprovechar económicamente la herencia cultural y patrimonial. El proyecto favorecerá los sistemas de ahorro formal para la mujer, la recopilación, sistematización y aplicación de los conocimientos técnicos tradicionales y de los conocimientos locales para el manejo de los recursos naturales, así como las formas de su mejor gestión.

44. Los beneficiarios, en base a las anteriores experiencias del MARENASS y el CORREDOR, serán los responsables de la gestión, supervisión, contratación y realización de sus propias iniciativas, en base a un mecanismo competitivo de acceso a los recursos del proyecto. El costo total del proyecto se estima en USD 22 millones de los cuales el FIDA aportará aproximadamente USD 16 millones.

Resumen de los objetivos y resultados de los proyectos del FIDA en el Perú

Proyecto	Objetivos	Resultados
FEAS	<i>Poner al alcance de las comunidades Andinas servicios de asistencia técnica y extensión y la creación de un mercado de servicios</i>	El sistema es viable y muy eficiente. Las comunidades pueden asumir la responsabilidad de la administración y gestión del proceso.
	<i>Fortalecer la capacidad de las comunidades Andinas de tomar decisiones respecto a qué tipo de servicios contratar, quién contratar, cómo y cuánto pagar, y tener la capacidad de administrar fondos de origen público</i>	La sostenibilidad de la propuesta puede alcanzarse difícilmente en breve tiempo y en las condiciones de pobreza en que viven los comuneros.
MARENASS	<i>Incrementar la capacidad de gestión de las comunidades y de las familias para ejecutar sostenidamente sus propias actividades de desarrollo, ejerciendo sus derechos y deberes ciudadanos, en un marco de equidad de género</i>	Las comunidades, oportunamente fortalecidas, pueden asumir responsabilidades directas en la gestión y administración de fondos públicos, en el manejo de los recursos naturales productivos, en la elaboración de normas y acuerdos para la utilización del agua y de los pastos, en las relaciones institucionales y en la intermediación de servicios.

Resumen de los objetivos y resultados de los proyectos del FIDA en el Perú

Proyecto	Objetivos	Resultados
MARENASS (cont.)	<i>El manejo racional y eficiente de los recursos naturales productivos, entendidos como el principal capital de las comunidades andinas.</i>	La capacidad de interactuar “culturalmente” con los beneficiarios, desarrollando un proceso de relación con los mismos de manera que las experiencias sean conformes a las reacciones y propuestas de los actores locales.
	<i>El fortalecimiento de las organizaciones, la participación y transferencia de responsabilidades a las comunidades.</i>	Ha actuado como catalizador de un proceso de recomposición social acompañando y apoyando propuestas y estrategias elaboradas por las comunidades con compromisos formalizados por medio de acuerdos y contratos entre proyecto y comunidades.
	<i>El desarrollo de los mercados de servicios de capacitación y asistencia técnica y de un sistema de fondos concursables.</i>	El sistema de SyE basado en medios gráficos, en parte administrados por las mismas comunidades, es una innovación interesante y prometedora.
CORREDOR	<i>Aprovechar el crecimiento que han tenido las ciudades intermedias, el cual ha generado un importante mercado para las economías campesinas y para la microempresa y la pequeña empresa</i>	Las microempresas y la artesanía son el puente entre los sectores productivos rurales y urbanos, definidos en el espacio geográfico y socioeconómico del corredor.
	<i>Desarrollo de la capacidad potencial de las microempresas rurales de transformarse en el motor del desarrollo local.</i>	El desarrollo de las microempresas incrementa la oferta de productos rurales, facilita las vinculaciones con los mercados y genera fuentes de trabajo y de ingresos rurales.
SIERRA SUR	<i>Mejorar los activos humanos, naturales, físicos, financieros y sociales de hombres y mujeres ocupados en la agricultura de pequeña escala y en actividades extra prediales, que contribuyan al aumento de las oportunidades de generación de ingresos y a la mejora de las condiciones de vida.</i>	El mejoramiento de los recursos naturales productivos
		El fortalecimiento del acceso a los mercados
		El reconocimiento y valorización de los conocimientos de los beneficiarios y sus activos culturales

**EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA
EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

EVALUACIÓN TEMÁTICA

APÉNDICE 2

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARENASS: INNOVACIONES
Y PRÁCTICAS IDÓNEAS**

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

Evaluación temática

APÉNDICE 2

LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARENASS: INNOVACIONES Y PRÁCTICAS IDÓNEAS

1. El proceso de implementación del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur (MARENASS) ha permitido desarrollar algunos aspectos interesantes que han tenido un efecto relevante en el éxito de la implementación de las innovaciones y han permitido, al mismo tiempo, modificar, ajustar y, en algunos casos, generar innovaciones. A continuación se presenta una descripción resumida de las principales fases y características de la implementación del MARENASS.
2. La sede del MARENASS es Abancay, departamento de Apurímac. El ámbito de intervención del MARENASS abarca trece provincias de los departamentos de Apurímac, Ayacucho (zona sur) y Cusco (provincias altas) e inició las operaciones en febrero de 1998.
3. La propuesta del MARENASS se sustentó en la constatación de que, en las zonas rurales y en el área comprendida por el proyecto, el deterioro de los recursos naturales es crítico, especialmente en las zonas donde viven las comunidades. Allí se encuentra asentada una parte importante de la población rural pobre y una de las causas de su pobreza depende directamente del deterioro de los recursos naturales productivos (RNP). Por ende, en estas áreas, la gestión y el manejo de los RNP debe considerarse uno de los puntos clave para luchar contra la pobreza rural, teniendo en cuenta el factor humano como eje de todos los esfuerzos cuya finalidad sea analizar, revertir o frenar el proceso de deterioro.
4. La extensión total del área del proyecto es de 55 869 km². Resultaba ser la más pobre del país. El índice de pobreza es de 2,6%, muy superior al promedio nacional de 2,0%. La desnutrición crónica era un 83,7%, la tasa de desempleo, 12,9%; el acceso al agua potable, 24,3%, y el acceso al alumbrado eléctrico, 29,2%. El área quedó afectada gravemente por la violencia de los años ochenta y noventa (en 1992, hubo 800 víctimas sólo en el departamento de Ayacucho).
5. El objetivo general del proyecto era “ampliar las áreas cultivables e incrementar el valor comercial de los recursos naturales productivos de los agricultores de la Sierra Sur del Perú”. Sin embargo, hay que señalar, que en la etapa de implementación se identificó cierta incoherencia entre los objetivos planteados en el informe de evaluación *ex ante* y la metodología propuesta, por lo que la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) formuló con mayor precisión el objetivo de desarrollo general: “incrementar la capacidad de gestión de las comunidades y de las familias para ejecutar sostenidamente sus propias actividades de desarrollo, ejerciendo sus derechos y deberes ciudadanos, en un marco de equidad de género”.
6. Los puntos fundamentales que caracterizan el proyecto son: i) el manejo racional y eficiente de los RNP, entendidos como el principal capital de las comunidades andinas; ii) el fortalecimiento de las organizaciones y la participación y transferencia de responsabilidades a las comunidades; y iii) el desarrollo de los mercados de servicios de capacitación y asistencia técnica y de un sistema de fondos concursables (metodología *Pacha Mama Raymi*).

7. La estrategia fundamental del MARENASS se basa en: i) la transferencia de decisiones, responsabilidades y recursos a las comunidades y las familias que las forman; ii) la privatización de los servicios de asistencia técnica y la capacitación en el terreno de campesino a campesino; iii) la metodología de concursos *Pacha Mama Raymi*, como incentivo monetario concursable; iv) la oferta de tecnología de bajos insumos externos conjugando tecnologías tradicionales y tecnología moderna; y v) el fortalecimiento de la estructura social y el empoderamiento de la comunidad y de las familias.

8. El proyecto cuenta con dos componentes fundamentales:

- i) **Capacitación y cambio tecnológico (CCT).** Este componente representa la estrategia productiva y tiene como objetivo la capacitación y socialización de conocimientos técnicos tradicionales y modernos, como soluciones alternativas, y su difusión horizontal con participación campesina. Los concursos se desarrollan a través de este componente.
- ii) **Servicios de apoyo a la producción (SAP).** Este componente, que complementa el anterior, forma parte de la estrategia de acompañamiento.

9. La metodología de capacitación y de apoyo a la producción está basada en: i) la capacitación de campesino a campesino en el uso de alternativas tecnológicas para la conservación y recuperación de los RNP; ii) la transferencia de recursos a las comunidades destinados a la contratación de servicios de asistencia técnica, con el objetivo de fomentar un mercado de servicios; iii) la metodología *Pacha Mama Raymi* (o fiesta/culto a la madre tierra) que se basa en la organización de concursos para la difusión y extensión de dichas alternativas; iv) los fondos “semillas” para la comercialización y los fondos (concurables) para la ampliación de la frontera agrícola. El *Pacha Mama Raymi* (concursos) es una metodología por medio de la cual se transfieren recursos y responsabilidades directamente a las comunidades.

10. El costo del proyecto es de USD 15.142.800 de los cuales el 79% está financiado por el FIDA. Los interesados directos en el proyecto son 360 comunidades, con 52 800 familias. Las metas establecían: reconstruir, aproximadamente, 2 000 ha de terrazas, ampliar el riego entre 3 000 y 4 000 ha; duplicar la soportabilidad de los pastizales. Se esperaba una siembra de árboles y/o arbustos de 500 por familia.

I. PRIMERA EXPERIENCIA INNOVADORA: SELECCIÓN POR CONCURSO DEL PERSONAL, UNIDAD REDUCIDA, RACIONALIZACIÓN EN LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, DESCENTRALIZACIÓN DE LA UCP

11. Se convocó, a cargo del Ministerio de Agricultura y con el apoyo de la oficina local del FIDA, un concurso público para el puesto de Director del Proyecto, y tras su nombramiento y con el apoyo del Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR), se inició la convocatoria pública a nivel nacional para seleccionar al resto del personal.

12. El proceso de selección fue rigurosamente por concurso y se aplicó una metodología que incluía una entrevista personal, un test psicotécnico efectuado por una empresa consultora y un taller de capacitación-selección con pruebas en el terreno de las mismas comunidades campesinas, futuras usuarias del MARENASS. El jurado estuvo compuesto tanto por representantes del Ministerio de Agricultura, del PRONAMACHCS, representantes del FIDA, representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, representantes de la OODR-CAF así como de representantes de los campesinos. El cuadro de personal sumó un total, incluyendo personal de apoyo, de 19 trabajadores para ejecutar un proyecto del orden de USD 14 millones en una área amplísima de la sierra.

13. De conformidad con las indicaciones del informe de evaluación *ex ante* la sede de la UCP fue Abancay, y el personal fue subdividido en cuatro zonas.

14. Las primeras actividades del personal contratado fueron: i) lectura y análisis con discusión de documentos del proyecto; ii) seminario/capacitación de una semana con PROCASUR con la presencia de los expertos que habían elaborado los informes de proyecto; y iii) la preparación de un plan de presentación/introducción del proyecto.

II. SEGUNDA EXPERIENCIA INNOVADORA: LAS RELACIONES CON LOS GOBIERNOS LOCALES

A. Presentación del proyecto

15. La presentación e introducción del proyecto tuvo en cuenta tanto la importancia de establecer sólidas alianzas con las autoridades locales, como el contexto particularmente delicado debido a la situación de violencia y de lucha armada que afectó a la zona y que no estaba totalmente bajo control en la fecha de inicio del proyecto. Se citó en una primera convocatoria a los alcaldes provinciales en sus propias municipalidades, y en una segunda convocatoria a los alcaldes distritales. A ese nivel se concertó una primera estrategia de *zonificación/ priorización* de comunidades campesinas. Los criterios compartidos para la *sub-zonificación*, con vistas a planificar el trabajo de presentación y una gradualidad de intervención, fueron: articulación/aglomeración natural, concentración y ubicación de las comunidades campesinas en una cuenca o microcuenca, teniendo en cuenta que los recursos naturales, en los Andes se manejan verticalmente

16. A partir de esa estrategia, y por iniciativa conjunta de los alcaldes y el MARENASS, se citó, en una tercera convocatoria, a directivos comunales en el local municipal, local o de distrito para la presentación del proyecto.

17. Fue necesario adecuar el léxico utilizado: gran parte de estas comunidades desconocía qué era un concurso y, más aún, qué significaba manejar directamente recursos del Estado en cuentas bajo su propia responsabilidad, costaba entender cómo elabora planes conjuntos de contratación de promotores comunales, de asistencia técnica y de organización de concursos intercomunales y comunales.

18. Los directivos comunales expusieron las propuestas iniciales del MARENASS a sus comunidades. Las comunidades interesadas solicitaron la presencia del proyecto para realizar una presentación específica a las diferentes asambleas comunales, lo cual llevó a una cuarta convocatoria a nivel comunal, que contó con la presencia de las familias y de los diferentes comités especializados (riego, forestación, etc.). Un punto clave estratégico fue que el MARENASS se presentaba a la comunidad por invitación formal de los directivos de la comunidad.

19. Se trató de despejar una duda importante, base de la propuesta del MARENASS: ¿una institución del Estado podía entregar dinero bajo responsabilidad directa de los comuneros? Y, en su caso, ¿lo hará?

B. Búsqueda de inserción institucional local, relaciones, integración y complementariedad

20. La coordinación ejecutiva del proyecto realizó la presentación oficial del MARENASS ante más de 40 instituciones públicas y privadas. Se contó en ella también con la participación la Iglesia, la prensa local y la Universidad de Abancay, a quienes se hizo conocer los objetivos, estrategias y presupuesto del proyecto. Las instituciones mostraron gran escepticismo y objetaron reiteradamente que no consideraban conveniente entregar dinero directamente a las comunidades campesinas, arguyendo que se utilizaría mal o que, probablemente, se trataría de otro mecanismo novedoso para activar una campaña política gubernamental. La UCP insistió con continuos paneles-fórum, que ayudaron al proyecto en su posicionamiento institucional. Tras un tiempo, ante el espacio ganado por este tipo de eventos, algunas instituciones estatales pretendieron utilizarlos políticamente, lo que

obligó al proyecto a no continuar con estos paneles-fórum y a adoptar un comportamiento menos “público”, más concentrado en el trabajo en las comunidades y con mínima y, eventualmente, nula presencia en el ámbito urbano.

III. TERCERA EXPERIENCIA INNOVADORA: FORMALIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES, CONVENIOS-CONTRATOS MARENASS-COMUNIDADES LA APERTURA DE CUENTAS BANCARIAS

A. Formalización de las comunidades

21. Una vez identificadas las comunidades interesadas en la propuesta del MARENASS, se solicitó y se apoyó la inscripción de cada comunidad en los registros públicos como “comunidad campesina”. así como la presentación de las actas comunales, como acuerdo previo para trabajar con el proyecto, y, por último, el acta comunal autorizando al presidente de la comunidad a suscribir convenios y contratos.

B. Suscripción de convenios y contratos con comunidades

22. La asamblea comunal autorizó a sus directivos a suscribir convenios con el proyecto. Para la elaboración de los documentos contractuales, fue necesaria una etapa de riguroso trabajo, con asesoramiento legal especializado, a fin de cuidar todos y cada uno de los aspectos relacionados con la transferencia de fondos públicos a comunidades campesinas.

23. Una vez firmados los convenios, el proyecto solicitó a cada comunidad la presentación de un acta comunal autorizando la apertura de cuentas en entidades bancarias. Con esta autorización, la directiva tuvo que abrir su cuenta aportando una pequeña cantidad, que varió según las posibilidades de cada comunidad, frente a la cual el Proyecto abonó la suma inicial de USD 1 250. Estos primeros fondos, en base al convenio, fueron destinados a la contratación de promotores comunales seleccionados por las comunidades, uno cada cinco comunidades. Sucesivamente, a medida que se avanzó con las actividades en las comunidades se transfirieron recursos al: i) fondo de asistencia técnica, para identificar, seleccionar y contratar directamente a sus técnicos; ii) fondo de contratación de promotores comunales; iii) fondos para concursos; y iv) Fondo Producción y Comercialización de Semillas a cargo de Mujeres¹⁴³.

24. El instrumento legal para transferir fondos públicos en el Perú asume la forma legal del **Contrato de Donación con Carga**. Esto significa que los beneficiarios de la transferencia deben “rendir cuentas” de lo gastado y aceptar un control fiscalizador de un auditor del Estado.

C. Cultura y respeto

25. La ceremonia de firma de convenios y la transferencia pública de las primeras chequeras a las comunidades se celebraron en festividades y en recintos arqueológicos sagrados para las comunidades. Se trabajó con el concepto del *Raymi* (“fiesta”) y, por lo general, todos los acontecimientos relevantes se desarrollaron en lugares de honda significación para la cultura y misticismo andinos. A estas fiestas se acompañaron concursos iniciales de música y danza.

D. Selección y contratación

1. Selección y contratación de promotores comunales

26. Los promotores comunales se seleccionaron por medio de un proceso democrático y consensuado entre cinco comunidades y su contratación formal estuvo a cargo de una comunidad. Los promotores constituían el nexo entre la comunidad y el proyecto. Fueron seleccionados por las comunidades entre líderes campesinos, técnicos agropecuarios e, incluso, profesionales. El proyecto llevó a cabo constantes actividades de capacitación en temas relacionados con los enfoques, objetivos y estrategias del MARENASS. Las principales tareas a cargo del promotor comunal fueron: i) facilitar el proceso de capacitación de los directivos comunales, *yachachiq* y las familias de la comunidad; ii) realizar actividades motivadoras con miras a incentivar la participación de las familias y las comunidades en las acciones promovidas por el MARENASS, especialmente concursos; iii) apoyar el cumplimiento de los compromisos contractuales de la comunidad con el MARENASS.

27. Tras una primera fase, las comunidades decidieron contratar promotores por cada comunidad prorrateando el fondo para promotores comunales. En general las comunidades que contrataban a sus promotores lo hicieron bajo rigurosos criterios de selección otorgando prioridad a que los promotores hablaran quechua, permanecieran en la comunidad, tuvieran experiencia en labores de promoción y organización comunal, y destacaran por su capacidad de relacionarse con las instituciones.

2. Selección contratación y capacitación de *yachachiq* (líderes comunales)

28. Estos líderes campesinos fueron elegidos por la propia comunidad, con el objetivo de facilitar la articulación entre los expertos tecnológicos que daban asistencia técnica, denominados *yachaq*, y las familias comuneras que, por lo general, participaban luego en concursos temáticos de manejo de recursos naturales productivos. Estos líderes, eran, o son, especialistas en algún tema (manejo de agua o de pastos y ganado, conservación de suelos, etc.) El *yachachiq* es el vínculo tecnológico entre el *yachaq* y todas las familias. Los *yachachiq*, correspondiendo a la confianza de su comunidad, se encargaron de capacitar a los usuarios de los diferentes temas en concurso, con demostraciones prácticas en las propias parcelas de los usuarios inscritos en los concursos, encargándose además de promocionar los concursos programados.

29. Los *yachachiq* no reciben pago monetario. A veces la misma comunidad los recompensa liberándolos de obligaciones comunales y sociales, ya que fueron designados en asamblea comunal para prestar un servicio a toda la comunidad. Además es una forma de retribuir la inversión que se ha efectuado en su capacitación.

3. Capacitación a promotores comunales, *yachachiq* y directivos comunales

30. Los promotores comunales recibieron una permanente capacitación a través de reuniones mensuales a cargo de la UCP/zonales. Se insistió constantemente en el manejo y gestión de instrumentos programados por el proyecto, tales como manejo de cuentas bancarias, redacción de informes, manejo de contratos, manejo y gestión de los recursos naturales productivos.

31. Los *yachachiq* recibieron capacitación continua a través de los promotores comunales y de las pasantías, con lo que el mensaje del MARENASS mantuvo un flujo constante. Los *yachachiq* constituían el eslabón de articulación entre el proyecto y las familias de la comunidad. En muchos casos, tanto los promotores comunales como los *yachachiq* asistieron no solamente a programas transversales de capacitación, sino también a programas de pasantías para conocer experiencias exitosas de productores rurales o productores con mayor vinculación al mercado, y aprender y recibir estímulo de ellas.

32. Un punto importante del programa de capacitación estuvo dirigido a directivos comunales: fue el referido al tema de los enfoques y estrategias del MARENASS y los aspectos organizativos de la comunidad, y a los temas administrativos. Aquí se tocaron cuestiones como aprender a manejar una chequera y sus correspondientes órdenes de pago, registro de manejo y cuadros de cuentas, ingreso y egreso, archivo de documentos de ingresos y egresos, conciliaciones de cuentas, etc.

IV. CUARTA EXPERIENCIA INNOVADORA: DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO Y PRIMER CONCURSO PARCIAL COMUNAL PARA LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO COMUNAL DE RECURSOS NATURALES

33. Este primer concurso estaba dirigido a grupos de cinco comunidades. Cada una debía presentar maquetas o mapeos temáticos (mapas parlantes –tres escenarios) y un plan de acción de la comunidad campesina (CC). Con este concurso se pretendía que las comunidades pudieran presentar un diagnóstico de su realidad en tres momentos: pasado, presente y futuro. Para describir el pasado de la comunidad, se reconstruyó la realidad de la comunidad retrotrayéndose 30 años. Se sugirió la participación de los pobladores ancianos y el recurso a la toponimia, es decir reconstruir las vocaciones productivas de algunas zonas por el nombre que tomaban éstas. Así, por ejemplo, *Tankarpata*, vocablo quechua compuesto por *pata*, “lugar” y *tankar*, “arbusto nativo”, sería el “lugar donde crecía el *tankar*”.

34. Estos concursos permitieron que las comunidades realizaran un ejercicio conjunto de discusión de su realidad comunal y de programación en relación a su visión de futuro y a lo que ellos podían alcanzar a través de la asistencia técnica ofrecida por los primeros *yachaq* para presentar sus mapas en estos concursos. La elaboración de estos diagnósticos y planes a través de los mapas fue posible con el apoyo de la asistencia técnica que los propios campesinos contrataron, pero también de los profesores de la comunidad y de los alumnos y alumnas de sus centros educativos, que a través de los dibujos pudieron expresar conceptos que probablemente hubieran expresado con dificultad si hubieran tenido que redactar un plan o diagnóstico.

35. La entrega de premios de estos primeros concursos también sirvió para mostrar a las comunidades que el proyecto sí iba a cumplir con la entrega de premios en efectivo, asunto hasta ese momento visto con escepticismo y desconfianza, ya que recordaban promesas incumplidas desde hacía muchos años.

V. QUINTA EXPERIENCIA INNOVADORA: PLANIFICACIÓN Y DEMANDA EN UN ÁMBITO TEMÁTICO

A. Del diagnóstico al plan de acción

36. Este proceso tuvo el apoyo de cada oficina zonal del proyecto, con la convocatoria pública a través de emisoras radiofónicas locales. La primera entrega de premios en concursos públicos fue acompañada de la respectiva fiesta y contó con la presencia de autoridades locales. El primer concurso de diagnóstico y plan participativo ayudó a preparar el plan de acción de cada comunidad interesada. El plan de acción se presenta al MARENASS y se desarrolla en base a: i) capacitación (a través de pasantías, a través de asistencia técnica, *yachaq*, educación ambiental a docentes en el área rural) ii) concursos *Pacha Mama Raymi* (concursos parciales comunales, concursos integrales comunales, concursos integrales intercomunales, concursos escuela).

37. El plan de acción se implementa gracias a recursos de cofinanciación transferidos a las cuentas bancarias de las comunidades para: i) fondo premios concursos; ii) fondos para capacitación y asistencia técnica–*yachaq*; iii) fondos de producción y comercialización de semillas; y iv) fondos de ampliación de frontera agrícola.

38. La planificación y el plan de acción de las comunidades se define en relación con la “demanda”, en particular por lo que se refiere al “cómo” hacer las cosas en base a temas/ámbitos como:

- manejo ganadero;
- manejo de praderas;
- manejo de agua y cultivos;
- manejo y construcción de suelos y forestación; y
- otros: agroindustria rural, comercialización, mejoramiento de viviendas, etc.

39. El plan de acción es el instrumento/contrato que representa la base para la solicitud de fondos y los compromisos mutuos entre el MARENASS y la comunidad.

B. La capacitación

1. Capacitación a través de pasantías

40. El proyecto promovió las pasantías, dirigidas a los líderes comunales (*yachachiq*), por un tiempo aproximado de 10 días. En cada viaje hubo alrededor de 30 participantes. Los viajes se realizaron a zonas de la región y zonas extraregionales, como Arequipa, Cusco y valles de Ica. El proyecto participó realizando contactos con instituciones y/o productores que contaban con experiencias exitosas en el manejo de recursos naturales. Posteriormente, las pasantías también incluyeron las propias zonas de usuarios del proyecto que habían obtenido resultados positivos.

41. Las pasantías se realizaron en base a la demanda: Los temas más solicitados fueron: manejo de pastos, con visitas a las provincias altas de Cusco y la zona del altiplano puneño, manejo de riego parcelario, visitas a los valles de Arequipa y, eventualmente, de Ica, y el manejo de ganado y conservación de suelos. Estas pasantías fueron costeadas íntegramente por el proyecto durante toda la vida del mismo sin que se pudiera convencer a los campesinos de que contribuyeran. Sin embargo, algunos municipios cofinanciaron puntualmente las pasantías. En algunos casos, las comunidades invirtieron sus premios financiando íntegramente sus pasantías sucesivas y, en otros, hubo un intercambio voluntario entre líderes y promotores autofinanciados por ellos mismos.

42. Bajo el principio de que “no se puede hacer lo que no se conoce”, sin las pasantías hubiera sido difícil incentivar a las familias para que participaran en los concursos, e introducir así nuevas prácticas y tecnologías. Algunas familias se animaron a realizar un concurso de manejo de pastos por haber visto en otras zonas que un buen manejo de pastos conllevaba beneficios en cuanto a una alimentación ordenada del ganado y también a la protección de las cuencas desde las partes altas.

2. Capacitación a través de la asistencia técnica de campesino a campesino: los *yachaq*

43. El *yachaq* es “el que sabe, el que conoce”. Al principio, el proyecto presentó una lista de *yachaq* a las directivas comunales formada principalmente por profesionales y técnicos pertenecientes a algunas instituciones. La sorpresa fue grande al constatar que las comunidades no contrataban a profesionales pertenecientes a instituciones que trabajaban en su zona y que mostraban evidente preferencia por técnicos y profesionales de sus propias comunidades, o comunidades aledañas, que ya venían prestando asistencia técnica de forma gratuita o, eventualmente, a cambio de una compensación en especie.

44. Los fondos de asistencia técnica transferidos por el proyecto sirvieron para este propósito. En un principio, fue necesario un riguroso acompañamiento y capacitación, así como sensibilización y convencimiento de que las comunidades a través de sus directivas podían hacer uso de estos fondos

para la convocatoria, selección y contratación directa en forma autónoma, es decir sin la intermediación del proyecto y de sus técnicos.

45. Los *yachaq* tenían la obligación de prestar asistencia técnica a las familias que previamente se habían inscrito en los concursos, así como de capacitar al *yachachiq*, quien, paulatinamente, iba asimilando los conocimientos, pudiendo llegar a convertirse posteriormente en *yachaq*. Esta decisión ha sido siempre exclusivamente una decisión de las comunidades y de las familias que han reconocido, o no, las capacidades técnicas.

46. Muchos *yachaq* fueron contratados una sola vez y luego despedidos por no satisfacer el requerimiento de la comunidad y, por el contrario, otros fueron recomendados a otras comunidades. Hubo muchos *yachaq* que se trasladaron de un ámbito zonal-departamental a otro.

3. Educación ambiental a docentes del área rural

47. El MARENASS también orientó la capacitación hacia los niños y los jóvenes entendiendo que la sensibilización de las nuevas generaciones respecto al manejo adecuado de los recursos naturales podía dar resultados satisfactorios en el futuro. El proyecto diseñó su programa de capacitación para docentes del área rural en temas de educación ambiental con el apoyo de servicios externos.

48. Una herramienta importante en estos programas de capacitación fueron los Proyectos Educativos Ambientales (PEA), en los que se realizó una programación pedagógica de cada uno de las asignaturas relacionadas de alguna manera con el medio ambiente: no se realizó un curso especializado de educación ambiental, sino que, por el contrario, se intentó enlazar la enseñanza de las matemáticas, la historia y las demás asignaturas, con la del medio ambiente.

49. En definitiva el PEA y los cuadernos de trabajo como instrumentos auxiliares se incorporaron paulatinamente a la actividad docente, lo que facilitó la programación de la actividad docente. Tras la capacitación de docentes rurales, se incentivó la participación de maestros y alumnos en los diferentes concursos de escuelas.

VI. SEXTA EXPERIENCIA INNOVADORA: LOS CONCURSOS

A. Los concursos *Pacha Mama Raymi*

50. En la cosmovisión andina, la *Pacha Mama* es la madre tierra y el *Raymi* el culto a ella tributado, que se manifiesta a través de fiestas. El proyecto promovió los concursos dedicados a la revalorización de la madre tierra y, en consecuencia, el *Pacha Mama Raymi*. Se celebraron varios tipos de concursos siendo los más importantes los concursos interfamiliares o intergrupales y los concursos entre comunidades.

51. Los concursos son un instrumento muy eficaz para la adopción de nuevas prácticas o para el mejoramiento de las existentes. Estimulan un fuerte espíritu de competición y de agregación entre las comunidades. Se han utilizado dentro de un esquema de intervención que prevé: i) elaboración del plan comunal de acción; ii) identificación de los temas de los concursos; iii) elaboración compartida con el proyecto de las bases del concurso; iv) convocatoria y difusión del concurso y distribución de las bases; v) inscripción al concurso; vi) utilización de los recursos del fondo de asistencia técnica para contratar *yachaq*; vii) nombramiento de un jurado por las comunidades; viii) calificación pública a cargo del jurado; ix) premiación a cargo de autoridades comunales (no del proyecto) y *raymi*. Los concursos pueden ser parciales o integrales y los temas son elegidos en el ámbito de los mencionados *supra*. Los concursos parciales se referían a un tema o subtema, en tanto los concursos integrales agrupaban todos los temas.

52. La organización de los concursos fue un proceso de construcción compartida entre el equipo del proyecto, los directivos y las familias comuneras. Posteriormente, quedó a cargo de las propias comunidades, pasando el MARENASS a jugar un rol eminentemente facilitador. Los concursos han evolucionado en el transcurso de los años y los contenidos temáticos han ido ampliándose en un proceso continuo de acumulación de conocimientos e innovaciones, con preferencia por los concursos integrales. Las comunidades entienden el manejo de recursos de forma integral y el proyecto tuvo que adecuarse a esta propuesta.

1. Concursos entre *yachachiq*

53. Los concursos entre *yachachiq* fueron un importante incentivo para estos líderes comunales en permanente labor de aprendizaje y transferencia de conocimientos a las familias comuneras, y representaron una evaluación directa, pública, visible y verificable de sus conocimientos técnicos y de sus habilidades.

2. Concursos de escuelas

54. Los concursos de escuelas fueron un producto derivado de los programas de capacitación en educación ambiental a docentes del área rural. Hubo tres tipos de concursos: concursos escuela-alumnos, concursos interes escuela y concursos de profesores.

3. Los concursos, los premios, la inclusión

55. Los premios en los concursos familiares eran por término medio de USD 50 y solían oscilar entre USD 20 y USD 300. Los primeros premios no excedieron de USD 300 y hubo bastantes premios cercanos a los USD 20, o su equivalente en soles, lo que garantizó la concurrencia de las familias pobres de la comunidad y no interesó obviamente a familias con mejores expectativas de ganancia.

56. El proyecto propuso inicialmente premios tan sólo para las tres primeras familias, pero, posteriormente, las comunidades modificaron su estructura de premios, ampliando hasta siete, y a veces hasta diez, las familias premiadas bajando el monto promedio de éstos. En algunas ocasiones se dio el caso de que todos los concursantes resultaron premiados distribuyéndose los premios entre todos.

57. Los premios de los concursos intercomunales tuvieron un valor más alto. Siempre entre cinco comunidades participantes, se premiaba a los tres primeros clasificados. En algunos casos, estos fondos comunales ganados en concurso sirvieron para mejorar la infraestructura de riego de la comunidad y, en otros más puntuales, se dieron casos de distribución entre las familias que participaron con mayor compromiso en representación de la comunidad.

58. Los concursos demostraron una gran capacidad de agregación de las comunidades, en especial por intermedio de los concursos intercomunales. Fueron adaptados en sus bases por las comunidades, de manera tal que no excluyeran a los mas pobres y se aplicaron, por decisión de las comunidades, criterios de calificación que no apuntaban a premiar al que más hacía sino al que hiciera el mayor esfuerzo. La experiencia de los concursos ha sido muy rica y de ella han podido extraerse importantes lecciones: la principal es que existe capacidad local para organizar en forma transparente y eficiente este tipo de prácticas.

B. Los fondos del MARENASS

1. Fondo para la contratación de asistencia técnica (*yachaq*)

59. El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) se utilizó como instrumento principal de cofinanciamiento para dinamizar un mercado de asistencia técnica a través de la contratación de *yachaq*, es decir, técnicos o expertos campesinos, que brindaran servicios de capacitación y asistencia técnica. El punto de partida fueron las contrataciones de servicios para apoyar la implementación de las acciones relacionadas con la participación en los concursos.

60. Los directivos comunales recibieron gracias al proyecto capacitación en el uso de instrumentos tales como los mecanismos de selección de oferentes de servicios, los contratos de asistencia técnica, el manejo elemental de cuentas, el manejo de órdenes de pago o las operaciones de ingreso y retiro en ventanilla de las instituciones financieras. A este respecto, jugó un papel importante la presencia de Cajas Rurales y Cajas Municipales en las áreas del proyecto.

61. El uso de estos recursos en las comunidades que ingresaron el primer año fue lento y, en algunos casos, no llegaron a utilizarse puesto que no existía experiencia previa en las comunidades. Se observaron algunas distorsiones en el uso de estos fondos, utilizados, por ejemplo, como un capital de préstamo, que luego fueron recuperados con el interés ganado por este préstamo. En otros casos el temor natural también impedía una mayor velocidad en el uso de estos fondos. No obstante, paulatinamente, esta práctica se fue agilizando y las comunidades que entraron sucesivamente en el proceso utilizaron los recursos en forma muy eficiente.

62. Para la contratación de los oferentes de servicios se generalizó un proceso de convocatoria pública y la selección a través de asambleas comunales en las que los especialistas, que eran elegidos por votación directa, no sólo presentaban su currículum, sino que también exponían sus conocimientos. Se observa que en algunas comunidades que terminaron los fondos recibidos por el proyecto siguen contratando sin la necesidad de elaborar un contrato escrito, sólo por acuerdo verbal de algunos *yachaq* y *yachachiq*, remunerando su trabajo no necesariamente en forma monetaria, sino en especie o asociaciones. La evaluación de la calidad de los servicios está a cargo de las comunidades y se mide, en buena medida, por los resultados alcanzados, que, a su vez, son medidos por los concursos ganados o por la comparación con otras familias y/o comunidades.

63. **Recursos para contratación de promotores.** Los recursos para estas contrataciones estuvieron incluidos en el FAT, y las contrataciones estuvieron a cargo de las comunidades. Muchos promotores comunales fueron rotados y despedidos por las propias comunidades. Sin embargo, también se registraron reiterados casos de promotores comunales que haciendo uso de ese nexo articulador entre la comunidad y el proyecto desarrollaron mecanismos de dominación y utilización para sus propios intereses particulares. Probablemente los promotores no deberían quedarse más de dos años en cada comunidad, a fin de evitar una relación de dependencia creada por ellos mismos, o bien debería buscarse un mecanismo alternativo.

2. Fondo de producción y comercialización de semillas

64. Estos recursos fueron inicialmente destinados a grupos organizados de mujeres¹⁴⁴ bajo un mecanismo de discriminación positiva de género, considerando que:

- i) las mujeres necesitaban de un apoyo especial puesto que constituían la parte más débil dentro de la comunidad; y que
- ii) las familias y comunidades que iban a concursar en forestación y manejo de pastos necesitaban de buena calidad de semillas

65. La ejecución del proyecto demostró que la propuesta de concursar con el uso de la asistencia técnica para el manejo de los recursos naturales permitía la plena participación del conjunto familiar desde un principio, ya que se observó que en todos los concursos se contaba con la presencia importante de niños y niñas, mujeres y varones, ancianos y ancianas.

66. Igualmente, el supuesto de que las mujeres organizadas debían producir y vender semillas de pastos y especies forestales, se demostró inviable por la excesiva y masiva presencia de instituciones públicas y privadas que obsequiaban con semillas de pastos y especies forestales.

67. Las mujeres y las comunidades comenzaron a presionar al MARENASS a fin de que facilitara estos fondos para poder emprender sus propias iniciativas. Por esta razón, a través de un COCOSE¹⁴⁵ se decidió cambiar la naturaleza de este fondo hacia un fondo de producción y comercialización, dando libertad a estos grupos organizados de manera que fueran sus propias iniciativas las que dieran sentido productivo a los fondos. Inicialmente el proyecto transfirió, a través de las directivas comunales, el equivalente a S/ 1 400 y con esta primera transferencia los grupos iniciaron actividades de comercialización de alimentos en ferias locales, así como de producción y transformación de algunos productos.

68. Los grupos que iniciaron sus actividades en 1998 continuando una tendencia “tradicional” generada por proyectos y programas anteriores se dedicaron a la producción de mermeladas, hortalizas, etc., enfrentándose luego con problemas de mercado. Para solucionar esos problemas, el MARENASS experimentó en una de sus oficinas zonales (Abancay) un programa de capacitación en temas de autoestima y género, comercialización y transformación dirigido a varones y mujeres en las comunidades.

69. Ante el éxito de este programa, apoyado por jóvenes profesionales locales, se introdujo paulatinamente el enfoque de género hasta que, posteriormente, se llegó a contar con varones dentro de los grupos organizados de mujeres que tenían bajo su cargo la ejecución de estos fondos de producción y comercialización. Más tarde, el proyecto consolidó su metodología de trabajo respetando la integración de mujeres y varones en la estrategia del proyecto.

70. Tomando como base ese nuevo enfoque, los fondos se utilizaron para financiar iniciativas de mini-comercialización, de negocios identificados por las mismas mujeres, hombres y jóvenes y también de actividades de préstamo a sus propias socias, creando sus propios sistemas de control, de aplicación de tasas de interés y de hipotecas, generalmente en ganado.

3. Fondo de ampliación de la frontera agrícola

71. Este fondo de USD 4 millones debería haber sido financiado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero el financiamiento no se concretó. En 2001, al no contar con esos fondos, el proyecto decidió incrementar los premios intercomunales realizando un concurso de ampliación de frontera agrícola por medio de un nuevo concurso de mapas parlantes para la

evaluación de sus actividades en los tres años de trabajos con la estrategia propuesta por el MARENASS. Los resultados fueron satisfactorios permitiendo que las comunidades ganadoras pudieran elaborar perfiles de propuestas, principalmente para el mejoramiento del riego tradicional contratando para ello servicios de asistencia técnica. Esto contribuyó a que algunas de estas comunidades pudieran acercarse a otras instituciones cofinanciando las obras.

VII. MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO

72. La organización del proyecto contó con una estructura flexible que facilitó la constante innovación y combinó la presencia de diferentes consultores en diversos temas con las periódicas reuniones de los COCOSE. La caracterización de esta estructura flexible puede resumirse como sigue:

- i) descentralización administrativa;
- ii) rol facilitador del equipo;
- iii) innovación constante a través de los COCOSE;
- iv) adaptación al cambio;
- v) toma de decisiones compartida;
- vi) principio de unidad de mando sobre la base de reflexiones compartidas; y
- vii) establecimiento de un sistema de seguimiento gerencial a cargo del director con apoyo de un asistente en el manejo de datos.

73. La flexibilidad de la estructura organizativa del proyecto permitió que el proceso de programación y planificación pudiera modificarse como resultado de la interacción con los reales ejecutores del proyecto, es decir, las familias y directivos comunales. El rol facilitador del equipo fue el resultado de un proceso que se fue construyendo paulatinamente. Fue necesario abandonar posiciones, desechar teorías, aprender a respetar los espacios de las familias rurales y a establecer relaciones paritarias, y hacer notar colectivamente que el rol protagonista no correspondía a los miembros del equipo sino a quienes eran dueños de las decisiones y de los recursos transferidos por el Estado. En todo ello, el equipo desempeñó un papel facilitador encaminado a ayudar a desatar restricciones.

74. Se observó conjuntamente como el aprendizaje y la ejecución de la estrategia del Proyecto generaba nuevas necesidades de asistencia técnica, lo que obligó al equipo a la práctica constante de ir innovando los diferentes instrumentos. Así, por ejemplo, el MARENASS no diseñó ni propuso el tema del manejo de cocinas mejoradas: el interés de algunas familias detectado por un promotor-chofer se extendió luego a todo el proyecto dando paso a una mejora del conjunto, desde la vivienda hasta el manejo de la parcela.

75. Los COCOSE han representado un espacio importante para que el equipo del proyecto pudiera compartir la constante autoevaluación y han facilitado la adaptación del proyecto a las diferentes coyunturas. La utilización de consultores especializados fue clave. Todos los informes de consultoría se expusieron en los COCOSE, haciendo así posible que se incrementaran los conocimientos, se aceptaran nuevas ideas y se realizaran ajustes en los planes del proyecto y creando de este modo una alta capacidad de adaptación del equipo a los cambios. Un importante aporte del COCOSE fue también que ayudó a la dirección del proyecto a que los profesionales con mayores dificultades para entender su rol en el proyecto o la filosofía del MARENASS pudieran aprender del conjunto.

76. Un hito importante fue el taller/encuentro organizado por PROCASUR a principios del año 1999, donde diferentes consultores del FIDA, en especial diseñadores de proyectos, directores de proyectos FIDA, programas regionales y el representante de FIDA en el Perú, se reunieron con todo el personal del MARENASS, para debatir conjuntamente importantes asuntos y temas que sirvieron para impulsar al equipo en sus actividades, replantear algunas estrategias y ajustar otras.

77. La descentralización (oficinas zonales) ayudó a dar una respuesta más inmediata a los interrogantes y necesidades de los usuarios. Para ello, el COCOSE representó también el espacio de acuerdos institucionales y discusiones conjuntas. Los acuerdos tomados conjuntamente en los COCOSE ayudaron a cimentar objetivos comunes en el proyecto. Así, aunque hubo particularidades en la ejecución, sin embargo los objetivos tuvieron una única dirección en la que la UCP sólo jugó un rol de conjunción. El hecho de que el MARENASS no tuviera un referente o modelo dio lugar a una constante experimentación, cuyos pequeños logros y descubrimientos hicieron que un equipo pudiera sentir legítimo orgullo al ver crecer sus posibilidades.

78. El sistema de seguimiento, a cargo del propio director del proyecto apoyado por un asistente, permitió que el sistema sólo fuera un apoyo a la detección de la información relevante que debía someterse a discusión en cada COCOSE, además de cumplir con la elaboración de información para los órganos correspondientes tanto del Ministerio de Agricultura como del FIDA.

VIII. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COCOSE

79. Cada COCOSE, en un principio, se realizó de forma rotativa en cada oficina zonal y contó tan sólo con la concurrencia de los jefes zonales, pero poco a poco fueron ampliándose hasta incorporar a todo el personal.

80. Una característica que facilitó la movilización de los recursos humanos en el proyecto fue su dimensión, pues, al tratarse solamente de 19 trabajadores, permitía una ágil movilidad. En algunas ocasiones, dada la sobrecarga del proyecto debido al tamaño del ámbito de trabajo (52 000km² aproximadamente y 13 provincias), no permitió la reunión física del personal, dando paso a los COCOSE virtuales, que consistieron en el uso de correo electrónico desde cada oficina zonal, bajo la moderación de la dirección ejecutiva, en torno a pocos temas y en uno o dos días de trabajo, compartido con las labores propias de la oficina.

IX. PRÁCTICAS IDÓNEAS QUE DESTACAN EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

- 1) La contratación gradual del personal del proyecto ayudó a un conocimiento y ejecución paulatinos de las actividades diseñadas en el informe de evaluación *ex ante*.
- 2) La aplicación del novedoso método de capacitación-selección, con la participación en todo el proceso del personal que conocía el proyecto y la región, permitió seleccionar a profesionales conocedores de la realidad andina, provenientes además muchos de ellos de distritos y provincias similares al ámbito de trabajo.
- 3) La mayor parte del personal hablaba el quechua.
- 4) La integración del personal administrativo en la parte técnica permitió también que los técnicos del proyecto realizaran, con conocimiento de causa, muchas actividades administrativas.
- 5) El reducido número de personal y una estructura administrativa pequeña y ágil permitió el crecimiento personal y profesional de todo el personal e hizo posible la renovación de algunos cargos como el de las secretarías, que pasaron a ser asistentes administrativos y a manejar la parte administrativa en cada oficina zonal, o el de los conductores de los vehículos que, paulatinamente, pasaron a ser promotores con nuevos conocimientos como el manejo de computadora, cámaras fotográficas y filmadoras. Todo ello hizo que creciera la productividad y la eficiencia de la institución.
- 6) La asignación de los fondos públicos encargados al MARENASS siempre estuvo bajo el mecanismo de concurso, permitiendo premiar a los productores más eficientes y eficaces.
- 7) La descentralización de la dirección del proyecto al mismo lugar de ejecución permitió que el clásico espacio entre dirección y parte operativa fuera mínimo.

8) El sentimiento de orgullo entre todo el personal por ejecutar una estrategia facilitadora con resultados tangibles fue determinante para la consolidación personal y profesional de los operadores.

81. Una característica especial de la implementación del MARENASS ha sido, sin lugar a dudas, su gran capacidad de gestión, que ha optimizado la utilización de consultores y de apoyo externo, ha valorizado las capacidades profesionales de los funcionarios, se ha relacionado con las instituciones locales, ha mantenido una sustancial independencia de las presiones políticas y ha establecido relaciones de respeto mutuo con las comunidades.

**EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA
EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

EVALUACIÓN TEMÁTICA

APÉNDICE 3

GLOSARIO

Experiencias innovadoras del FIDA en la República del Perú

Estudio temático

APÉNDICE 3

GLOSARIO

beneficiario

Individuo, grupo u organización que, en su propia opinión y sea o no destinatario del proyecto, se beneficia directa o indirectamente de la intervención de desarrollo. Se les denomina también “interesados directos” del proyecto.

ciclo de proyectos

Serie de fases por las cuales pasan los proyectos del FIDA, que son: (i) iniciación, (ii) formulación, (iii) evaluación ex ante, (iv) negociación y aprobación, (v) ejecución y (vi) evaluación.

Consortio ampliado de aprendizaje (CAA)

Consortio central de aprendizaje ampliado a otros actores asociados directa o indirectamente a las actividades del proyecto que se está evaluando, i.e., directores de otros proyectos apoyados por el FIDA, otros donantes presentes en el país, etc.

comunidad

Grupo de personas que viven en una misma localidad y comparten algunas características comunes.

Consortio central de aprendizaje (CCA)

Para cada evaluación, la OE forma un ***consorcio central de aprendizaje (CCA)*** que comprende a los principales usuarios de los resultados de la evaluación, quienes guiarán el proceso de evaluación por todo su ciclo. Estos asociados centrales son los representantes del gobierno, de los beneficiarios, del proyecto, de las organizaciones no gubernamentales, de la gerencia de operaciones del FIDA y de la OE. El CCA se organiza para preparar un plan de acción de la evaluación, hacer un diseño de la participación de los interesados, colaborar en la preparación del documento conceptual, examinar los progresos de las actividades de evaluación, considerar las conclusiones y las recomendaciones y, por último, organizar las negociaciones y los acuerdos acerca de las enseñanzas extraídas y las recomendaciones con miras a la adopción de las mismas por las instituciones y a su uso en el diálogo sobre políticas.

convenio de préstamo

Convenio en el que se indican las metas, el área de intervención, los principales componentes y el presupuesto de un proyecto por categorías de gasto. Indica las condiciones formales que deben cumplirse, principalmente en relación con las adquisiciones, la preparación de informes y la gestión financiera.

COSOP (Country Strategic Opportunities Paper)

Véase ***documento sobre oportunidades estratégicas nacionales***.

desempeño

Grado en que una intervención de desarrollo o un asociado en el desarrollo operan de conformidad con determinados criterios, normas o directrices, o alcanzan resultados previstos en las metas o planes declarados

desempeño de un proyecto

Calidad general de un proyecto en términos de impacto, utilidad para los beneficiarios, eficacia de la ejecución y eficiencia y sostenibilidad.

documento conceptual

El documento conceptual describe el marco general de la evaluación, el proceso que seguirá el consorcio central de aprendizaje durante toda la operación y los métodos que podría utilizar en cada etapa y, por último, los resultados previstos.

documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)

En el *documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)* se establece un marco estratégico a mediano plazo para las actividades del FIDA en el país, que servirá de base para poner en práctica un plan de acción nacional que pueda ser objeto de seguimiento, y para desarrollar nuevos proyectos. El documento está centrado en la pobreza rural y la función estratégica del FIDA en el país y en él se examina cuestiones de política internas y externas de gran importancia para el proyecto. El COSOP se prepara en consulta con el gobierno y otras partes interesadas del país y expone las principales oportunidades de innovación y las intervenciones del proyecto. Además, en él se establece la estrategia del FIDA para mejorar el impacto y promover el diálogo sobre políticas, y se define la relación entre las intervenciones propuestas a nivel nacional y el Marco Estratégico del Fondo y la estrategia regional correspondiente.

eficacia

Determinación del grado en que el proyecto alcanza sus objetivos, a nivel de metas o propósitos; por ejemplo, medida en que una intervención de desarrollo ha alcanzado, o se espera que alcance, sus objetivos pertinentes de un modo eficiente y sostenible. También se denomina *efectividad*.

eficiencia

Determinación del grado en que los insumos económicos (fondos, servicios técnicos, tiempo, etc.) se transforman en productos.

encuesta de base

Análisis que describe la situación en la zona de un proyecto antes de una intervención de desarrollo e incluye datos, a nivel individual, sobre los diversos interesados directos. Esta clase de estudios puede servir de base comparativa para evaluar los progresos (resultados y logros) y hacer comparaciones con las evaluaciones. Asimismo, constituyen un importante punto de referencia para la evaluación final. Se denomina también "estudio de base". En algunas zonas se utiliza la denominación *línea de base*.

enfoque

Planteamiento específico elegido para avanzar o proceder.

evaluación ex ante

Estimación, de conformidad con los criterios establecidos para la adopción de decisiones, de la viabilidad y la aceptabilidad de un proyecto o de un programa, antes de contraer el compromiso de financiarlo. Entre los criterios suelen incluirse la pertinencia y la

sostenibilidad. La evaluación *ex ante* puede estar relacionada también con el examen de las opiniones como parte del proceso de selección del proyecto que será financiado.

evaluación final

Evaluación externa que se efectúa una vez terminado el proyecto. Anteriormente se denominaba *evaluación terminal*.

evaluación intermedia

Evaluación del proyecto efectuada por la Oficina de Evaluación hacia el final del período de ejecución (alrededor de un año antes de la fecha de cierre del préstamo), cuando el FIDA está considerando una petición para financiar una segunda fase o un nuevo proyecto en el mismo sector. La evaluación intermedia ofrece al FIDA, al gobierno, a los coejecutores y a los interesados directos una oportunidad inapreciable de aprender de la experiencia conjunta, antes de emprender el diseño de una segunda fase o de un nuevo proyecto. Anteriormente se denominaba *evaluación preterminal*.

evaluación preterminal

Anterior denominación de la *evaluación intermedia*.

evaluación temática

Esta evaluación examina el impacto y el desempeño del FIDA en relación a un tema o asunto. El objetivo es determinar el grado de eficacia de los procesos y enfoques del FIDA y contribuir a aumentar los conocimientos sobre determinados temas y cuestiones. Se espera que proporcionen así elementos fundamentales concretos para revisar las estrategias y políticas operacionales existentes o formular otras nuevas y más eficaces. En ellas no sólo se aprovechan las conclusiones de las evaluaciones de los proyectos, sino que también se utilizan varias fuentes externas, incluidas las actividades de evaluación que otras organizaciones e instituciones llevan a cabo acerca del mismo tema o cuestión.

experiencia innovadora

En el presente documento se define como toda idea, práctica u objeto que es percibido como nuevo por un individuo o cualquier otra unidad de adopción, tales como grupos, comunidades campesinas o instituciones.

impacto

Cambio en la vida de las poblaciones rurales, visto por ellas mismas y por sus asociados en el momento de la evaluación, más el cambio en su entorno al que haya contribuido el proyecto y que favorezca la sostenibilidad. El cambio puede ser positivo o negativo, previsto o imprevisto. En la terminología del marco lógico, estos "cambios percibidos en la vida de las poblaciones" pueden corresponder al nivel de los propósitos o al de las metas de una intervención.

impacto del proyecto

Cambio producido en una situación que resulta de los efectos combinados de las actividades del proyecto, o la medida en que se alcanzan las metas u objetivos de máximo nivel del proyecto. Por impacto se entiende también cualquier cambio imprevisto, positivo o negativo, que resulte de un proyecto. A veces por impacto se entiende cualquier logro de un proyecto que trascienda los productos directos.

informe de evaluación ex ante

Documento resultante de la misión de evaluación *ex ante* que sirve de base para la planificación operativa y anual del proyecto. Es el marco general (pero no un modelo propiamente dicho) para la formulación de la estrategia del proyecto.

innovación

Véase *experiencia innovadora*.

institución cooperante

Organización que, en un convenio de préstamo, asume la responsabilidad de administrar el préstamo y supervisar el proyecto en nombre del FIDA.

lecciones aprendidas

Conocimientos obtenidos reflexionando sobre la experiencia que ofrecen posibilidades de mejorar las acciones futuras. La lección aprendida resume un conocimiento en un momento determinado, mientras que el aprendizaje es un proceso continuo.

meta

Objetivo programático o sectorial de nivel superior al que una intervención de desarrollo, como un proyecto, está destinada a contribuir. Se trata, pues, de una declaración de intenciones.

misión de identificación general

Misión que identificaba oportunidades de inversión pública en un determinado país, similar a la "misión especial de programación", y que generaba después una cartera de inversión potencial en el país. Actualmente, la fase de programación estratégica para un país se realiza principalmente mediante el COSOP, que se inserta en el marco estratégico general del FIDA y en el particular de cada región.

misión especial de programación

Véase *misión de identificación general*.

objetivo

Declaración concreta en que se detallan los logros o efectos deseados de un proyecto a diferentes niveles (de corto a largo plazo). Un buen objetivo satisface los criterios siguientes: está orientado al impacto, es mensurable, tiene un plazo concreto, es específico y práctico. Los objetivos pueden ordenarse en una jerarquía de dos o más niveles.

organización de base

Organización comunitaria que representa, o puede representar, a los interesados directos ante el proyecto, y que puede participar en la ejecución.

planes de negocio

Serie de propuestas presentadas por potenciales beneficiarios para ser financiadas por el proyecto, relacionadas con actividades productivas y de generación de empleo. Los planes de negocios concentran sus esfuerzos en la búsqueda de iniciativas que se apoyan en la vinculación (actual y potencial) entre la economía familiar, la economía comunal y los mercados.

proyecto

Intervención que consiste en una serie de actividades planeadas e interrelacionadas, destinadas a alcanzar objetivos definidos, con un presupuesto determinado y unos plazos concretos.

resultado

Producto, efecto o impacto mensurable (previsto o imprevisto, positivo o negativo) de una intervención de desarrollo.

seguimiento y evaluación (SyE)

Combinación del seguimiento y la evaluación que proporciona los conocimientos necesarios para: a) una gestión efectiva del proyecto, y b) la preparación de informes y la responsabilización.

sostenibilidad

Probabilidad de que los efectos positivos de un proyecto (bienes, capacidades, instalaciones o servicios mejorados) se mantengan durante un largo período después de que finalice la asistencia externa.

yachachiq

Miembros delegados por la comunidad, que aprenden técnicas de los *yachaq* y a través de pasantías, y que, a su vez, capacitan a las familias campesinas.

yachaq

Técnicos, campesinos y profesionales que enseñan una determinada técnica de producción y conservación de los recursos naturales productivos, y que capacitan a los *yachachiq* y directivos comunales.

**EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA
EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

EVALUACIÓN TEMÁTICA

APÉNDICE 4

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Experiencias innovadoras del FIDA
en la República del Perú**

Estudio temático

APÉNDICE 4

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcázar, L. y E. Wachtenheim (2001): “Determinantes del funcionamiento de los proyectos de Foncodes”, *Boletín de opinión*, n° 43, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), pp. 27-30.

Alvarado, J. y F. Galarza (2003): “Ahorros y Activos en los Sectores Populares: El Caso de Huancayo. Informe Parcial preparado para el CIES” (Ms). Lima, CEPES.

Anderson, J. y G. Feder (2003): “Rural Extensión Services”, *Policy Research Working Paper 2976*. Washington D.C.: World Bank.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID (1998): *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

Bebbington A, R. Rojas y L. Hinojosa (2002): “El programa de Cofinanciamiento de Holanda y sus Contribuciones al Desarrollo Rural en las Zonas Altas de Perú y Bolivia. Informe de síntesis”. Septiembre, 2002.

Besley, T. (1995): “Saving, Credit and Insurance”, en Behrman J. y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. IIIa. Amsterdam: Elsevier Science B. V.

Cabero, J., N. Catacora y G. van Immerzeel (2002): *Informe de Misión: Evaluación y Sistematización de la Estrategia Productiva del Proyecto MARENASS – Pacha mama raymi (PROCASUR)*.

Cavassa, A (2001a): *Los Incentivos en el Manejo de Suelos y Aguas*. MASAL, Cusco.

Cavassa, A. (2001b) *Las Iniciativas de Acercamiento al Mercado y la Seguridad Alimentaria de las Familias Pobres. El Caso de los Sanitarios Ganaderos de Puno*. CARE-Perú.

Cernea M.(ed.). *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Choque L. J. y J. Villena (2001): “Asesoría En Manejo De Praderas Y Conservación De Suelos En El Proyecto MARENASS” -. Julio 2001.

De Zutter, Pierre (2003a): “Recursos Naturales: el Ordenamiento empieza por casa. Experiencias del MARENASS en las comunidades campesinas de CALERA y SALLA SALLA, Parinacochas – Ayacucho” (Ms.). FIDA.

De Zutter, Pierre (2003b): “Comunidades Rurales: La mejor inversión del Estado. Experiencias del MARENASS en la comunidad campesina de MUÑAPUCRO, Chincheros - Apurímac” (Ms.) FIDA.

Escobal, J. (2000), *Costos de transacción en la agricultura peruana. Una primera aproximación a su medición e impacto*, Documento de Trabajo n° 30. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Felipe-Morales C. (2001): “Actividades de manejo de agua, suelo y cultivos y su impacto en las comunidades campesinas en el ámbito del Proyecto MARENASS”

Felipe-Morales C.: Informe de la Primera Etapa de la Asesoría en Manejo de Praderas y Conservación de Suelos en el Proyecto MARENASS

Felipe-Morales C.: “Actividades de Manejo de Agua, Suelo y Cultivos y su Impacto en las Comunidades Campesinas, en el Ámbito del Proyecto MARENASS”

FIDA (1991): *Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra. Informe de la Misión de Evaluación Ex – Ante*. Volumen I: Texto Principal y Anexos I-XII. Roma.

FIDA (1997): *Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva sobre una propuesta de préstamo a la República del Perú para el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco*. Roma.

FIDA (1997): *Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. Informe de la Misión de Evaluación Ex – Ante*. Texto principal y Anexos. Roma.

FIDA (1999): *Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra. Evaluación Pre-terminal*. Roma.

FIDA (2002a): *Proyecto de Desarrollo del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS). Evaluación Pre-terminal*. Roma.

FIDA (2002b): *Evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse*, Comité de Evaluación, 30° periodo de sesiones, 18 de febrero de 2002 (Doc. EC 2002/30/W.P.3).

Figuroa, A. (1996): “Evolución de los Mercados Rurales” (Ms.), Departamento de Economía - Pontificia Universidad Católica del Perú - CISEPA.

Figuroa A. y A. Portugal (1998): *Informe de Evaluación de la Escuela de Kamayoc de ITDG*. Elaborado. Sicuani.

Gonzales de Olarte, E. (1995): “Mercados en el Ámbito Rural”. Ponencia presentada al SEPIA VI, Cajamarca, octubre 1995.

Hinojosa L. (2002): *Análisis de Eslabonamientos de los Planes de Negocios Co-Financiados por el Proyecto Corredor*. Informe Final. Sicuani, junio 2002. Proyecto Corredor Puno-Cusco, FIDA-FONCODES.

Hoff, K.; A. Braverman y J. Stiglitz (1993), *The Economics of the Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. Washington, D.C.: The World Bank, Oxford University Press.

Haudry de Soucy, Roberto (s/f): *Los Mercados de Servicios Rurales de Asistencia Técnica*. (Ms.)

Orstrom, E.-Gardner, R.-Walker, R.: *Rules, Games and Common-Pool Resources*. University of Michigan. Michigan.

Pozo, M., I. Arias y N. Solano: "Ficha de Sistematización de Casos de Goms y Negocios Rurales: "Flor de Anís" de Luis de la Puente Uceda; Santa Catalina de Asmayacu; Señor de Exaltación de Atancama".

Ramírez del Haro, G., A. Rodríguez-Carmona, A. Macías y P. Ballarín (coords.): *Instituciones y Desarrollo Rural. Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África*. HEGOA-Instituto de Estudios para el Desarrollo y Cooperación Internacional. Madrid.

Ranaboldo, C. (2000): "Evaluación de las Actividades en Manejo de Recursos Naturales con Enfoque de Género, en el Proyecto MARENASS" - Consultoría para el Proyecto MARENASS.

Ranaboldo, C. (2001): "Negocios Rurales con Grupos Organizados".

Ranaboldo, C. (2001): "Una Mirada a los Grupos Organizados de Mujeres en el Proyecto MARENASS Síntesis de los Principales Aprendizajes Progénero/Procasur 2001"

Ravallion, M. (2002): "Externalities in Rural Development: Evidence for China", *Policy Research Working Paper 2879*. Washington D.C.: World Bank

Simoni, P. (2003): *Estudio temático sobre las Experiencias Innovadoras en los Proyectos del FIDA en Perú. Documento Conceptual*. (Ms.) FIDA.

Sotomayor, C.: "Una Experiencia Participativa para el Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur del Perú" Ponencia presentada en el seminario *Servicios Agropecuarios y el Desarrollo Rural*.

Stiglitz J. y A. Weiss (1981): "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review* 75 (3).

Stiglitz, J. y Mathewson (eds) (1986): *New development in the Analysis of Market Structure*. Macmillan, Londres.

Trivelli, C. (2002): "Clientes de las Instituciones de Microfinanciamiento", en *Microcrédito en el Perú: Quiénes piden, quiénes dan*. Lima: CIES.

Valdivia, Martín (2001): *Perú: Estrategia de Desarrollo Agrario al 2010*. (Ms.) Lima: GRADE.

Van Immerzel G y A. Cavassa (2001): *Los Incentivos en el Manejo de Suelos y Aguas*. MASAL, Cusco.

Van Immerzeel, G., J. Cabrero, y N. Catacora (2001): "Evaluación y sistematización del Proyecto - MARENASS - Pacha Mama Raymi".

Vergara R.: "Taller de Análisis e Intercambio de Experiencias de Proyectos de FIDA, Urubamba-Cusco. FIDA-PROCASUR-Proyecto MARENASS (20-22 de Enero)".

Wiens, T. y M. Gaudagni (1998): *Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds: The Latin American Experience*, The World Bank Technical Paper No. 407. Washington, D.C.: The World Bank, mayo.

World Bank (1997): *Rural Development: From Vision to Action. A Sector Strategy*, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 12. Washington, D.C.: The World Bank, octubre.

Zamalloa, T.: Metodología Competitiva para el Manejo de los Recursos Naturales. Proyecto Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos de Bolivia. Misión de Post Formulación, abril.

_____ (2002): *Reaching the Rural Poor. The World Bank Strategy for Poverty Reduction*. Washington, D.C: The World Bank, October.

_____ *Governing the Commons. The Evolutions of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, New York.

_____ Proyecto MARENASS (2000): "Memoria Anual 2000-MARENASS"

_____ Proyecto MARENASS (2001): Concursos sobre Riego Parcelario y Manejo de Cultivos en las Comunidades de Accacco, San Martín y Tuntuma. OCZ-Espinar.

_____ Transferencia de Fondos a Comunidades Campesinas 1998-1999-2000; ii) Desembolsos y Gastos de FAT Y FPC 3 Comunidades de Curahuasi; iii) Gastos de Fondos.

_____ Bases para Concursos (Intercomunal de diagnóstico participativo; intercomunal de elaboración de Charqui y platos típicos con carne de alpaca; Integral-interfamiliar Pacha Mama Raymi).

_____ Informe de Monitoreo de uso de Fondos y Talleres de Capacitación en 62 Comunidades incorporadas a la estrategia del MARENASS en los años 2000 y 2001. Ámbitos de las Provincias de Espinar y Chumbivilcas (Cusco) y Cotabambas (Apurímac) Sonia Moreno y Zenón de la Vega, Yachaq. Agosto de 2001.

_____ Estrategia de Intervención (Asistencia Técnica a 21 Organizaciones de Mujeres) "La Mujer Rural y su participación en la generación del ingreso familiar".

_____ La Mujer Rural y su participación en la generación del ingreso familiar. Una Experiencia de Trabajo con el Proyecto MARENASS-Perú.

_____ Estudio de Caso. Capacitación en el Enfoque de Género. Un Mecanismo para Facilitar la Participación Equitativa de Hombres y Mujeres en el Proyecto MARENASS. FIDA-INDAP-PROCASUR-PRODECOP-Asistencia Oficial para el Desarrollo, Japón.

_____ MARENASS–Procasur Evaluación y Sistematización de la Estrategia Productiva del Proyecto MARENASS–Pacha Mama Raymi.

**EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA
EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

EVALUACIÓN TEMÁTICA

APÉNDICE 5

**LISTA DE PARTICIPANTES EN EL TALLER DE PREPARACIÓN
Y EN EL TALLER DE DIFUSIÓN**

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE PREPARACIÓN

Lima, 27 de febrero de 2003

Lista de Participantes

	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	FAX	E-MAIL
1	Antonieta Noli Hinostroza	MARENASS	Directora Encargada	Plaza Tamburco 130 Abancay, Perú	(084) 323-510 323-618	(084) 323-510	Marenass@terra.com.pe
2	César Sotomayor Calderón	CORREDOR	Coordinador	Av. Confederación 556, Sicuani – Cusco, Perú	(084) 351-970 351-626	(084) 351-970	Corredorde@terra.com.pe
3	Augusto Cavassa	INNOV@CION	Consultor	Porta 720, Lima 18, Perú	(51-1) 241-4635		Acavassa@terra.com.pe
4	Carolina Trivelli	IEP	Directora	Horacio Urteaga 694, Lima, Perú	(51-1) 332-2156	(51-1) 332-6173	Trivelli@iep.org.pe
5	Yves Moury	EDGE FINANCE	Director Encargado	Calle Daniel Carrion 176, Lima 27, Perú	(51-1) 421-7301	(51-1) 422-1010	Ym@edgefinance.net
6	Alberto Rubina	DESCO		León de la Fuente 110, Lima 17, Perú	(51-1) 613-8300	(51-1) 613-8308	Arubina@desco.org.pe
7	Ricardo Vergara	SASE	Director	Pasaje Sucre 189 – 102, Lima 18, Perú	(51-1) 241-6756		Rvergara@sase.com.pe
8	Julio Postigo	CEPES	Responsable de Proyectos	Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú	(51-1) 433-6610 433-6662		Jpostigo@cepes.org.pe
9	Pietro Simoni	FIDA	Consultor	Via Vallazze 115 20131 Milán, Italia	(39-02) 706-38317		pietsimo@tin.it

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE PREPARACIÓN

Lima, 27 de febrero de 2003

Lista de Participantes

10	Paolo Silveri	FIDA	Evaluador de Operaciones	Via del Serafico 107 – 00142 Roma, Italia	(39-06) 5459-2409	(39-06) 504-3463	p.silveri@ifad.org
11	Carlos Maldonado	MAG	Especialista Agrario OGPA	Pasaje de Zela No. 150 Piso 9 Jesús María, Perú	(51-1) 424-5386		cmaldonado@agrario.minag.gob.pe
12	Roberto Haudry	FIDA	Gerente de Operaciones, División de América Latina y el Caribe	Av. Augusto Tamayo 160, Lima 27, Perú	(51-1) 4442-3804		Fida@amauta.rcp.net.pe
13	Orlando Plaza	Dpto. Ciencias Sociales, Universidad Católica del Perú	Profesor Investigador	Avenida Universitaria S/N Pueblo Libre, Perú	(51-1) 449-6858 460-2870		oplaza@puccp.edu.pe
14	Alberto Giesecke	PBPE	Consultor		(51-1) 311-2198 domicilio:254-7788		agiesecke@ree.gov.pe
15	Héctor Cisneros	CONDESAN	Coordinador	Avenida La Molina 1895, Lima 12, Perú	(51-1) 317-5313	(51-1) 317-5326	h.cisneros@cgiar.org
16	Guillermo Van Immerzeel	DEXCEL	Director	José Morelos 119, Pueblo Libre, Lima, Perú	(084) 236-540	(084) 221-813	immerzeel@dexcel.org
17	Teofilo Zamalloa	MARENASS	Especialista Ambiental	Plaza Tamburco N° 130, Abancay, Perú	(51-84) 323-510 / 323-618	(51-84) 323-510	theus@terra.com.pe

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE PREPARACIÓN

Lima, 27 de febrero de 2003

Lista de Participantes

18	Elsa Romero	MAG	Evaluadora de Proyectos	Pasaje de Zela No. 150 Piso 9 Jesús María, Perú	(51-1) 423-2144	(51-1) 423-2144	eromero@agrario.minag.gob.pe
19	Carlos Sánchez	MAG	Evaluador de Proyectos	Pasaje de Zela No. 150 Piso 9 Jesús María, Perú	(51-1) 423-2144	(51-1) 423-2144	csanchez@minag.gob.pe
20	Pedro Flores Tenorio	MAG-OGPA	Analista Of. Est. y Pol.	Pasaje de Zela No. 150 Piso 9 Jesús María, Perú	(51-1) 851-6857		Pedro.flores@agrario.minag.gob.pe
21	Elmer Peralta	INIA – MAG	Jefe del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología	Los Edafólogos Mz. E Lote 8, Urb. Sta. Raquel Primera Etapa, Lima 12, Perú	(51-1) 349-5673		Pnttjfenix@inia.gob.pe
22	Milton von Hesse	MEF	Especialista en Desarrollo Agrícola y Rural	Jr. Junín 319, Cercado de Lima, Lima 1-Perú	(51-1) 427-2253	426-2613	mhesse@mef.gob.pe
23	Ada Ocampo	PREVAL	Coordinadora	León de la Fuente 110, Lima 17, Perú	(51-1) 264 – 6836	(51-1) 613-8308	aocampo@desco.org.pe
24	Lorena Sara- Lafosse	FIDA	Asistente	Augusto Tamayo 160, Lima 27, Perú	(51-1) 4442-3804		Fida@amauta.rcp.net.pe

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE DIFUSIÓN

Lima, 25 de noviembre de 2003

Lista de Participantes

	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO	FAX	E-MAIL
1	René Ibáñez Salazar BOLIVIA	Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni (PRODESIB)	Director	Calle Nicolás Suárez N° 524, Trinidad, Bolivia	<u>Trinidad:</u> (591-3) 462-2874 / 462-1486 <u>La Paz:</u> (591-2) 215-0121	<u>Trinidad:</u> (591-3) 465-2302 <u>La Paz:</u> (591-2) 215-0121	prodesibbe@alamo.entelnet.bo / prodesiblpz@alamo.entelnet.bo
2	Rodrigo Castro BOLIVIA	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)	Director General de Inversión Pública	Centro de Comunicaciones La Paz, Piso 11, La Paz, Bolivia	(591-2) 231 7423 (591-2) 239 2890	(591-2) 231 4880	fcastro@vipfe.gov.bo
3	Darío Pulgar CANADÁ	Universalia	Project Manager	5252 De Maisonneuve Blvd. W. Suite 310, Montreal, Quebec H4A 3.S5 Canadá	(514) 485-3565, ext. 240	(514) 485-3210	dpulgar@universalia.com
4	Roberto Salazar ECUADOR	Ministerio de Economía y Finanzas	Subsecretario	10 de Agosto y Bolivia, Quito, Ecuador	(593-2) 256 6775	(593-2) 256 6775	rsalazar@minfin.ec-gov.net
5	Alberto Rubina	DESCO	Investigador Principal / Miembro del Consejo Directivo	León de la Fuente 110, Lima 17, Perú	(51-1) 613-8300	(51-1) 613-8308	arubina@desco.org.pe
6	Ernesto Sueiro	CEPES	Director de Consultorías	Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú	(51-1) 433-6610 433-6662	(51-1) 433-1744	esueiro@cepes.org.pe
7	César Sotomayor Calderón	CORREDOR	Coordinador	Av. Confederación 556, Sicuani – Cusco, Perú	(084) 351-970 351-626	(084) 351-970	corredorde@terra.com.pe

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE DIFUSIÓN

Lima, 25 de noviembre de 2003

Lista de Participantes

	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO	FAX	E-MAIL
8	Binolia Porcel	CORREDOR	Seguimiento y Evaluación	Av. Confederación 556, Sicuani – Cusco, Perú	(084) 35 19 70 (084) 35 19 47	(084) 35 19 70 (084) 35 19 47	bpорcel@corredorpc.org.pe
9	Rosario Valer	CORREDOR	Jefa OLP Urubamba	Plaza Tonichayoc s/n Urubamba	(084) 20 13 96 (084) 20 16 96	(084) 20 13 96 (084) 20 16 96	rosariovaler@peru.com / olp_urubamba@terra.com
10	José Sialer	CORREDOR	Jefe OLP Juliaca	Hipólito Unanue 107, La Rinconada, Juliaca	(051) 32 22 24 (051) 32 69 12	(051) 32 22 24 (051) 32 69 12	jef_pdcpc@terra.com.pe
11	Anavela Venero De La Vega	CORREDOR	Asistente de Coordinador Ejecutivo	Av. Confederación 556, Sicuani – Cusco, Perú	(084) 35 19 70 (084) 35 19 47	(084) 35 19 70 (084) 35 19 47	avenero@corredorpc.org.pe / corredorpc@amauta.rcp.net.pe
12	Carlos Gutiérrez Vásquez	FIDA	Consultor	Horacio Urteaga 534, Lima 11, Perú	(51-1) 423 4423	(51-1) 442 3804	carlos_gutierrez@terra.com.pe
13	Carolina Trivelli	IEP	Directora	Horacio Urteaga 694, Lima, Perú	(51-1) 332-2156	(51-1) 332-6173	trivelli@iep.org.pe
14	Hugo Wiener	INCAGRO		Pablo Carriquiri 660 piso 2, Lima 27, Perú	(51-1) 221 2614 (51-1) 421 2186	(51-1) 221 2042	hwiener@amauta.rcp.net.pe
15	Augusto Cavassa	INNOV@CCION	Consultor	Porta 720, Lima 18, Perú	(51-1) 241 4635 (51-1) 221 6906	(51-1) 421-8523	acavassa@terra.com.pe

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE DIFUSIÓN

Lima, 25 de noviembre de 2003

Lista de Participantes

	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO	FAX	E-MAIL
16	Antonieta Noli Hinostroza	MARENASS	Directora	Plaza Tamburco 130 Abancay, Perú	(083) 323-510 323-618	(083) 323-510	marenass@terra.com.pe
17	Teófilo Zamalloa	MARENASS	Especialista Ambiental	Plaza Tamburco N° 130, Abancay, Perú	(51-83) 323-510 / 323-618	(51-83) 323-510	theus@terra.com.pe
18	Nicanor Solano Pumasupa	MARENASS	Promotor chofer, OCZ Abancay	Plaza Tamburco 130, Abancay, Apurímac, Perú	(51-83) 32 35 10 / 32 36 18	(51-83) 32 35 10 / 32 36 18	
19	Carlos Giesecke	MEF	Director General Programación Multianual del Sector Público	Jr. Lampa 277, piso 7, Lima 1, Perú	(51-1) 427 2253 426 8837	(51-1) 426 2613	cgiesecke@mef.gob.pe
20	Fernando Valenzuela	MAG	Director Oficina de Inversiones	Pasaje de Zela 150, piso 9, Jesús María, Perú	(51-1) 613 5815	(51-1) 613 5800	fvalenzuela@minag.gob.pe
21	Elsa Romero	MAG	Evaluadora de Proyectos	Pasaje de Zela No. 150 Piso 9 Jesús María, Perú	(51-1) 613 5815	(51-1) 613 5800 (51-1) 613 2208	eromero@agrario.minag.gob.pe
22	Lucrecia Auccatinco Villa	Municipalidad Distrital de Cusipata	Alcaldesa	Av. Confederación 556, Sicuani – Cusco, Perú	(084) 24 9422	(084) 35 19 70 (084) 35 19 47	manaya@corredo_rpc.org.pe
23	Willienthon Sánchez Silva	Municipalidad distrital de San Antonio (MARENASS)	Alcalde	Plaza Tamburco N° 130, Abancay, Perú	(51-83) 323-510 / 323-618	(51-83) 323-510 / 323-618	

Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú

TALLER DE DIFUSIÓN

Lima, 25 de noviembre de 2003

Lista de Participantes

	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO	FAX	E-MAIL
24	Pedro Francke Ballve	Pontificia Universidad Católica del Perú		Jr. Caracas 2390, Jesus Maria, Lima, Perú	Casa: (51-1) 462-0986 Celular: (51-1) 9900-1823		pfranck@pucep.edu.pe
25	Ricardo Vergara	SASE	Director	Pasaje Sucre 189 – 102, Lima 18, Perú	(51-1) 241-6756	(51-1) 241-8476	rvergara@sase.com.pe
26	Javier Escobal	GRADE	Director	Av. del Ejército 1870 Lima 27, Perú	(51-1) 264-1780	(51-1) 264-1882	jescobal@grade.org.pe
27	Paolo Silveri	FIDA	Evaluador de Operaciones	Via del Serafico 107 – 00142 Roma, Italia	(39-06) 5459-2409	(39-06) 5459 3409	p.silveri@ifad.org
28	Pietro Simoni	FIDA	Consultor	Via Vallazze 115 20131 Milán Italia	(39-02) 706-38317		pietsimo@tin.it
29	Roberto Haudry	FIDA	Gerente de Operaciones, División de América Latina y el Caribe	Av. Augusto Tamayo 160, Lima 27, Perú	(51-1) 442-3804	(51-1)442-3804	fida@amauta.rcp.net.pe
30	Lorena Sara-Lafosse	FIDA	Asistente	Augusto Tamayo 160, Lima 27, Perú	(51-1) 442-3804	(51-1)442-3804	fida@amauta.rcp.net.pe
31	Ada Ocampo	PREVAL	Coordinadora	León de la Fuente 110, Lima 17, Perú	(51-1) 264 –6836	(51-1) 613-8308	aocampo@desco.org.pe

FOOTNOTES

- ¹ Este Acuerdo refleja un entendimiento entre los miembros del consorcio central de aprendizaje (CCA) para adoptar e implementar las recomendaciones de esta evaluación. El Acuerdo fue elaborado y consultado con los miembros del CCA. El CCA contó con la participación de: Roberto Haudry, Gerente de Operaciones del FIDA para el Perú; Milton von Hesse, Especialista en Desarrollo Agrícola y Rural del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú; Juan Manuel Benites, Asesor del Ministerio de Agricultura (MAG) del Perú; César Sotomayor, Director del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR); Antonieta Noli, Directora del Proyecto MARENASS; Héctor Cisneros, Coordinador del Consorcio de Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN); Carolina Trivelli, Directora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP); y Ada Ocampo, Coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL).
- ² *Evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse*, Comité de Evaluación, 30º período de sesiones, 18 de febrero de 2002 (doc. EC 2002/30/W.P.3). El documento es crítico respecto al proceso innovador en el FIDA. Las críticas más severas se centraban en la inexistencia de “orientaciones estratégicas claras que guiasen las actividades hacia la búsqueda de innovaciones y hacia su promoción y ampliación”.
- ³ El CAA fue conformado por: i) Todos los miembros del CCA; ii) un representante del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES); iii) un representante del Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS); iv) representantes campesinos; v) dos representantes de organizaciones no gubernamentales (NGO) - individuales o redes; vi) expertos técnicos y especialistas; vii) directores de otros proyectos del FIDA en la región; viii) representantes de instituciones de cooperación bilateral; ix) representantes de instituciones de cooperación multilateral, x) representantes de los gobiernos centrales, locales y municipios.
- ⁴ Marcello Gorgoni, Prof. de Política Económica Agraria, Universidad La Sapienza, Roma, Italia; Orlando Plaza, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica, Lima, Perú; Javier Escobal, Investigador Senior del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú.
- ⁵ Estas propuestas han interesado más de 50 000 familias de campesinos andinos.
- ⁶ También participaron en este taller: Roxanne Samii, Helen Gillman y James Heer, de la División de Comunicaciones del FIDA. Como resultado de esta participación en la etapa final de la evaluación temática se hizo una propuesta de estrategia de comunicación para facilitar la difusión de los resultados de la evaluación (ver el párrafo 9 sobre el taller de noviembre).
- ⁷ Roberto Salazar, Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Ecuador.
- ⁸ Víctor Hugo Bacarreza, Director General de Financiamiento Externo del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento de la República de Bolivia.
- ⁹ Técnicos, campesinos y profesionales que enseñan una determinada técnica de producción y conservación de los recursos naturales productivos, y que capacitan a los *yachachiq* y directivos comunales.
- ¹⁰ Miembros delegados por la comunidad, que aprenden técnicas de los *yachaq* y a través de pasantías, y que, a su vez, capacitan a las familias campesinas.
- ¹¹ Los principales obstáculos encontrados se refieren a las limitaciones presupuestarias y al “tipo” y “cantidad” de material de difusión.
- ¹² This agreement reflects an understanding among partners to adopt and implement recommendations stemming from the evaluation. The agreement was formulated in consultation with the members of the CLP, comprised of: Roberto Haudry, IFAD Country Programme Manager for Peru; Milton von Hesse, Specialist in Rural and Agricultural Development of the Peruvian Ministry of Economic Affairs and Finance; Juan Manuel Benites, Adviser of the Peruvian Ministry of Agriculture; Cesar Sotomayor, Director of the Development of the Puno-Cusco Corridor Project (CORREDOR); Antonieta Noli, Director of the MARENASS Project; Hector Cisneros, Coordinator of the Partnership for the Sustainable Development of the Andean Ecoregion (CONDESAN); Carolina Trivelli, Director of the Institute of Peruvian Studies (IEP); and Ada Ocampo, Coordinator of the Programme for Strengthening the Regional Capacity for Evaluation of Rural Poverty Alleviation Projects in Latin America and the Caribbean (PREVAL).
- ¹³ *Evaluation of IFAD's Capacity as a Promoter of Replicable Innovation*, Evaluation Committee, 30th session, 18 February 2002 (document EC 2002/30/W.P.3). The document is critical of the innovative process within IFAD. The severest criticism focuses

on the lack of “clear strategic directions to drive innovation, guide operations in scouting for innovation and for its promotion and scaling up”.

- 14 The Broad Learning Partnership was made up of: (i) all the members of the CLP; (ii) a representative of the National Fund of Compensation and Social Development (FONCODES); (iii) a representative of the World Bank-supported National Project for the Management of Hydrographic Basin and Soil Conservation (PRONAMACHS); (iv) small farmers’ representatives; (v) two representatives of non-governmental organizations (NGOs) - individual or networks; (vi) technical experts and specialists; (vii) directors of IFAD’s other projects in the region; (viii) representatives of bilateral cooperation institutions; (ix) representatives of multilateral cooperation institutions; and (x) representatives of central and local government offices.
- 15 The Scientific Committee was made up of: Marcello Gorgoni, Professor of Agrarian Economic Policy, La Sapienza University, Rome, Italy; Orlando Plaza, Dean of the Faculty of Social Sciences, Pontifical Catholic University, Lima, Peru; Javier Escobal, Senior Researcher for the Analysis for Development Group (GRADE), Lima, Peru.
- 16 These proposals concerned more than 50 000 families of Andean small farmers.
- 17 This workshop was also attended by Roxanne Samii, Helen Gillman and James Heer, of the IFAD Communications Division. Their involvement in the final stages of the Thematic Evaluation led to a communication strategy proposal to facilitate the dissemination of the evaluation results (see para. 9 on November Workshop).
- 18 Roberto Salazar, Deputy Secretary of the Ministry of Economic Affairs of the Republic of Ecuador.
- 19 Víctor Hugo Bacarreza, Director General of External Financing of Bolivia’s Vice Ministry of Public Investment and External Financing.
- 20 Technicians, small farmers and professionals who teach a specific technique for the production and conservation of productive natural resources, and who train the *yachachiqs* and community leaders.
- 21 Members appointed by the community to learn techniques from *yachaq*s and internships and then pass that training on to campesino families.
- 22 The main constraints are connected with budgetary limitations and the type and quantity of material to be disseminated.
- 23 Esta evaluación temática se basa en los informes elaborados por Carolina Trivelli, Augusto Cavassa, Ricardo Vergara, Pierre de Zutter, Darío Pulgar y César Sotomayor, y en los resultados de la encuesta de campo realizada por la Asociación Innovación para el Desarrollo (Innov@cción), que se presentan en los respectivos anexos al presente documento. El documento ha sido elaborado por Pietro Simoni, coordinador de la evaluación temática. El trabajo ha sido dirigido por Paolo Silveri, Evaluador de Operaciones de la Oficina de Evaluación del FIDA. Han colaborado en diversas etapas de la evaluación, Ada Ocampo, Coordinadora del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) y Roberto Haudry, Gerente de Operaciones del FIDA para el Perú.
- 24 Ver en el Glosario (apéndice 4) la definición de consorcio central de aprendizaje y de consorcio ampliado de aprendizaje.
- 25 DEG: derecho especial de giro, moneda de cuenta que aplica el Fondo Monetario Internacional en sus transacciones y que actualmente equivale aproximadamente a USD 1,35.
- 26 Para mayor información sobre las características de estos proyectos, véase el apéndice 1.
- 27 Se trata esencialmente de enfoques que se basan sobre los avances y los planteamientos de la investigación social y socioeconómica y/o experiencias generadas y aplicadas en pequeña escala o parcialmente por centros de investigación, ONG u otros actores del desarrollo rural y presentes en la literatura: en esta evaluación temática se definen como “innovaciones” en cuanto asumen ese carácter por ser aplicadas a la implementación de proyectos de desarrollo rural de escala mediana y por ser parte fundamental y estratégica de la propuesta de dichos proyectos.
- 28 Técnicos, campesinos y profesionales que enseñan una determinada técnica de producción y conservación de los recursos naturales productivos, y que capacitan a los *yachachiq* y directivos comunales.
- 29 Miembros delegados por la comunidad, que aprenden técnicas de los *yachaq* y a través de pasantías, y que, a su vez, capacitan a las familias campesinas.
- 30 También debe considerarse en este nivel la oferta de los insumos y servicios productivos generados pública y privadamente.
- 31 This thematic evaluation is based on the reports prepared by Carolina Trivelli, Augusto Cavassa, Ricardo Vergara, Pierre de Zutter, Darío Pulgar and César Sotomayor, and on the results of the field surveys undertaken by the Innovation for

Development Association (Innov@cción). The respective documents are included in the annexes to this main report. The main report has been prepared by Pietro Simoni, coordinator of the thematic evaluation. The evaluation has been led by Paolo Silveri, Evaluation Officer of IFAD's Office of Evaluation. Ada Ocampo, Coordinator of the Programme for Strengthening the Regional Capacity for Evaluation of Rural Poverty Alleviation Projects in Latin America and the Caribbean (PREVAL) and Roberto Haudry, IFAD's Country Programme Manager for Peru have collaborated during various stages of this evaluation.

- ³² The Core Learning Partnership and the Broad Learning Partnership (CLP and BLP respectively) are two key features of the IFAD evaluation methodology (as defined in the "*New Evaluation Processes*", 1999/2000).
- ³³ The SDR is an accounting unit used by the International Monetary Fund in its transactions, currently equivalent to approximately USD 1.35.
- ³⁴ See Appendix I for further information on the features of these projects.
- ³⁵ Essentially, these approaches are based on the findings and advances of social and socio-economic research and/or experiences generated and applied on a small scale or partially by research centres, NGOs or other rural development actors present in the literature: as used in this thematic evaluation, the term "innovations" refers to the use of these approaches in the implementation of medium-scale rural development projects as a core, strategic part of the project proposal.
- ³⁶ Technicians, small farmers and professionals who teach a specific technique for the production and conservation of productive natural resources, and who train the *yachachiqs* and community leaders.
- ³⁷ Members appointed by the community to learn techniques from *yachachiqs* and internships and then pass that training on to campesino families.
- ³⁸ Consideration should also be given here to the supply of productive inputs and services generated publicly and privately.
- ³⁹ Esta evaluación temática se basa en los informes elaborados por Carolina Trivelli, Augusto Cavassa, Ricardo Vergara, Pierre de Zutter, Darío Pulgar y César Sotomayor, y en los resultados de la encuesta de campo realizada por la Asociación Innovación para el Desarrollo (Innov@cción), que se presentan en los respectivos anexos al presente documento. El documento ha sido elaborado por Pietro Simoni, coordinador de la evaluación temática. El trabajo ha sido dirigido por Paolo Silveri, Evaluador de Operaciones de la Oficina de Evaluación del FIDA. Han colaborado en diversas etapas de la evaluación, Ada Ocampo, Coordinadora del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) y Roberto Haudry, Gerente de Operaciones del FIDA para el Perú.
- ⁴⁰ *Estudio temático sobre experiencias innovadoras en proyectos del FIDA en el Perú*. Documento conceptual elaborado por la Oficina de Evaluación del FIDA (noviembre de 2002).
- ⁴¹ Hasta ahora estas propuestas han interesado en total a 50 000 familias de campesinos andinos como mínimo.
- ⁴² Para mayor información y ulteriores detalles, véanse el capítulo VIII y el Anexo VII del presente documento.
- ⁴³ Así, por ejemplo, los proyectos no seleccionan ni califican a los proveedores de servicios.
- ⁴⁴ FIDA, *Evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse*, Comité de Evaluación, 30º período de sesiones, 18 de febrero de 2002 (Doc. EC 2002/30/W.P.3).
- ⁴⁵ DEG: derecho especial de giro, moneda de cuenta que aplica el FMI en sus transacciones y que, actualmente, equivale aproximadamente a USD 1,35.
- ⁴⁶ Para mayor información y ulteriores detalles sobre estos proyectos, véase el apéndice 1.
- ⁴⁷ En esta evaluación temática se han analizado tan sólo los aspectos del proyecto SIERRA SUR relativos a la incorporación y evolución de las propuestas innovadoras en los informes de evaluación *ex ante* y en los mecanismos innovadores aplicados para la etapa de diseño del proyecto.
- ⁴⁸ En el FEAS, aproximadamente 350 comunidades campesinas, es decir unas 15 000 familias. En el caso del MARENASS, se cuenta con un número similar de comunidades, lo que representa unas 30 000 familias. Respecto a los proveedores de servicios, se estima que alrededor de 500 técnicos, casi todos con educación profesional formal, han prestado, en una o más ocasiones, sus servicios a las comunidades en el caso del FEAS. El MARENASS ha ampliado a más de 1 000 el número de proveedores de servicios en régimen de arrendamiento. Existe además un número considerable (al menos 1 000) de paratécnicos y campesinos capacitados que han prestado sus servicios. En el CORREDOR se estima que el número de beneficiarios y proveedores privados de servicios será similar.

-
- ⁴⁹ FIDA, Op. cit.
- ⁵⁰ Este apartado se basa en las aportaciones de Darío Pulgar presentadas en el anexo V de este documento.
- ⁵¹ La encuesta de base del MARENASS se realizó solamente en 2002, cuatro años después del inicio del proyecto, mientras que la del CORREDOR no está aún concluida.
- ⁵² Este capítulo se basa en las aportaciones de Carolina Trivelli presentadas en el anexo I.
- ⁵³ Utilizamos aquí “mercado” en su sentido lato: con este término nos referimos a los mercados de manera amplia y general y no sólo necesariamente a aquéllos que implican transacciones monetarias. Podemos, pues, definir “mercado” como *un ámbito de relaciones, intercambios y transacciones con reglas claras, acceso a la información, y mecanismos de asignación de recursos transparentes y fiscalizables, con roles y responsabilidades definidas*. Así, por ejemplo, entre los mecanismos de mercado se incluirán los concursos, los sistemas de asignación de recursos sobre la base de evaluaciones locales, las contrataciones directas y por concurso de servicios, etc.
- ⁵⁴ Esta propuesta se basa tanto en la evidencia, como en la literatura más reciente, que reconoce que, si bien la inversión en sistemas públicos de extensión y asistencia técnica está justificada por la naturaleza de bien público del servicio, los servicios privados son más eficientes en atender y satisfacer las demandas de los clientes.
- ⁵⁵ Se entiende por “servicios” una gama muy amplia de actividades de apoyo al desarrollo, tales como la asistencia técnica, la capacitación, el acceso a la información, el apoyo legal, la tecnología puntual, etc.
- ⁵⁶ Uno de los argumentos de base debe haber sido que los mercados de factores en estas condiciones son siempre imperfectos o incompletos y, por ende, no resultan asignadores eficientes. Sin embargo, la validez del argumento depende del tipo de imperfecciones que se detecten en cada mercado y de la magnitud de las ineficiencias que se esté dispuesto a aceptar, magnitud que debe compararse en todo caso con los resultados de estrategias de suministro directo de dichos factores.
- ⁵⁷ Algunas excepciones son las EDPYME (Entidades para el Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa), constituidas sobre la base de experiencias crediticias de ONG, como EDPYME Confianza (ONG SEPAR), Edyficar (ONG CARE), Solidaridad (CES Solidaridad), por citar algunas de las más importantes.
- ⁵⁸ Para una aproximación a cómo puede analizarse este segundo nivel, véase el apéndice 2 del anexo I de este documento.
- ⁵⁹ Esto presupone la existencia de un mecanismo que permita la generación de demanda en presencia de información adecuada. Al respecto, véase el anexo I.
- ⁶⁰ La lógica económica que sustenta esta estrategia coordinada se discute en el apéndice 2 del anexo I de este documento.
- ⁶¹ En el apéndice 2 del anexo 1 se presenta una discusión más detallada de estos temas.
- ⁶² Para más información al respecto, véase el apéndice 2 del anexo I de este documento.
- ⁶³ Sólo uno de los siete miembros del comité tiene relación directa con el proyecto.
- ⁶⁴ Este aspecto retoma la noción de impacto colectivo (local) en vez de la tradicional relación proyecto-beneficiario, que puede generar problemas por demandas insatisfechas o por el establecimiento de relaciones comerciales de diverso tipo.
- ⁶⁵ El 91% de los hogares en MARENASS señala que las decisiones de la comunidad son tomadas por sus miembros (y por sus líderes).
- ⁶⁶ Este aprendizaje deriva de la experiencia de cada uno de los proyectos. En el FEAS no se consideró este aspecto pues se asumió que existían demandas agregadas, mientras que en MARENASS se ensayaron mecanismos para incorporar la segmentación de la demanda a la mecánica de operaciones. En CORREDOR, la existencia de estas demandas segmentadas resulta obvia.
- ⁶⁷ En el Perú la transferencia de recursos desde el sector público a instituciones privadas formales (comunidades) está reglamentado legalmente por un instrumento denominado “Contrato de Donación con Carga”.
- ⁶⁸ Al respecto, véanse los anexos III y V.
- ⁶⁹ En el FEAS se calcula que estuvo comprendida entre el 20% y el 30% mientras que en el MARENASS es algo menor.
- ⁷⁰ Se establece un Patrón de Usuarios y se registran los aportes monetarios individualizados y diferenciados de cada uno de éstos.
- ⁷¹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) menos del 10% de hogares rurales tiene algún tipo de crédito (en su mayoría proveniente de fuentes no formales) y menos del 1,7% de hogares rurales tiene ahorros financieros.

-
- ⁷² Véase al respecto el tema 5 *infra*.
- ⁷³ Si la rentabilidad derivada de la adopción de un tipo de asistencia técnica depende en alguna medida de la participación del contratante, siempre que haya apoyo entre todos los contratantes es más probable que se alcance el nivel adecuado de participación.
- ⁷⁴ La iniciativa “Corredor contesta” da cuenta del interés conferido a este tema.
- ⁷⁵ Para más información, véase el tema 5 *infra* y el anexo VII.
- ⁷⁶ La existencia del Fondo de Seguro de Depósitos, obligatorio para todas las entidades formales, garantiza el íntegro de los ahorros hasta 19 000 dólares.
- ⁷⁷ En el marco del proyecto Corredor, se han previsto actividades destinadas a hacer que los intermediarios apliquen instrumentos innovadores para llegar mejor a los clientes con menores recursos.
- ⁷⁸ En transacciones pequeñas los intereses recibidos son menos que los costos de transacción (portes, comisiones, seguros), lo que hace que los montos depositados disminuyan con el tiempo.
- ⁷⁹ Técnicos, campesinos y profesionales que enseñan una determinada técnica de producción y conservación de los recursos naturales productivos, y que capacitan a los *yachachiq* y directivos comunales.
- ⁸⁰ Miembros delegados por la comunidad, que aprenden técnicas de los *yachaq* y a través de pasantías, y que, a su vez, capacitan a las familias campesinas.
- ⁸¹ Los oferentes locales son parte de las propias organizaciones, comunidades o localidades por lo que los costos de transacción y supervisión que supone su contratación son bajos.
- ⁸² A través de los concursos, de la experiencia de quienes han contratado servicios y, sobre todo, de los resultados que muestran estos oferentes como pruebas del éxito de la aplicación de sus conocimientos y técnicas.
- ⁸³ La inclusión de este tipo de oferentes presenta algunas limitaciones. Véase al respecto el anexo II del presente documento.
- ⁸⁴ Una muestra de las implicaciones teóricas de este cambio se discute en el apéndice 2 del anexo I de este documento.
- ⁸⁵ Hay evidencia de que la existencia de costos de transacción asociados al acceso de servicios financieros y no financieros reduce las posibilidades de crecimiento del sector agropecuario y afecta la viabilidad de la pequeña agricultura. Por ello, se propone que el Ministerio de Agricultura se concentre en reducir estos costos, no sólo por su impacto, sino también por la existencia de posibilidades de acción en este campo.
- ⁸⁶ Los costos asumidos por la organización contraparte no son nada despreciables e incluyen costos de supervisión, administración, representación y de cuestiones legales. Los individuos y sus organizaciones dan muestra de su capacidad y voluntad de gasto en distintos momentos, como, por ejemplo, con los concursos de mapas parlantes.
- ⁸⁷ Este capítulo se basa en las aportaciones de Augusto Cavassa presentadas en el anexo II del presente estudio.
- ⁸⁸ Las comunidades son organizaciones sociales democráticas mediante las cuales sus miembros se otorgan autoridades y un gobierno local a modo de pequeños municipios que se ocupan de la gestión de su territorio, de los trámites ante la administración estatal y las instituciones, de trabajos de bien colectivo, del manejo de los sistemas de riego y de la conservación de bienes y servicios comunes. Las familias comuneras suelen estar vinculadas por lazos de sangre, lengua e historia común. Buena parte de los miembros de la familia comunera vive temporal o definitivamente fuera de las parcelas familiares y del territorio comunal. En promedio una comunidad agrupa a unas 100 familias campesinas. Algunas comunidades tienen terrenos y bienes colectivos, otras no. A efectos de esta discusión, las asociaciones de regantes, asociaciones de productores y municipios distritales pequeños son similares a las comunidades campesinas.
- ⁸⁹ En la región andina del sur los campesinos son de origen quechua y aymara y están organizados en comunidades campesinas. Se calcula que existen 5 500 comunidades de este tipo en el país, muchas de ellas en la Sierra Sur. Según las estadísticas más recientes, más del 73% de la población rural de la Sierra (aproximadamente 5,1 millones de personas) vive por debajo del umbral de pobreza y el 27% en pobreza extrema (1,4 millones). Fuente: COSOP, FIDA.
- ⁹⁰ El plan comunal que surge de este proceso constituye un compromiso de la comunidad para el uso de los fondos que luego el proyecto transferirá. A este plan comunal se acompaña: un plan de asistencia técnica, un plan de negocios y un calendario agropecuario.
- ⁹¹ Como ya mencionamos en el tema 1 *supra*, un factor fundamental de este proceso es el sistema de apertura de cuentas bancarias, utilizado a partir del FEAS. Dicho sistema representa un instrumento de inserción de las comunidades en la sociedad

y en la economía formal que favorece: i) el empoderamiento concreto de las comunidades, gracias al manejo directo de recursos; y ii) la capacidad de negociación con la sociedad civil, las instituciones públicas locales y otros programas y proyectos.

⁹² En cada comunidad hay entre 3 y 4 *yachachiq*, cada uno designado para un tema diferente.

⁹³ En muchos casos estos nuevos líderes comunales se están organizando en corporaciones gremiales u organizaciones zonales [Fuente: Evaluación preterminal (o sea, evaluación intermedia – ver el apéndice 3/Glosario) del MARENASS].

⁹⁴ Las comunidades establecen la duración de los concursos (normalmente varios meses), con base a los ciclos agropecuarios, así como a los ritmos y disponibilidad de tiempo y de mano de obra [Fuente: Evaluación preterminal (o sea, evaluación intermedia – ver el apéndice 3/Glosario) del MARENASS].

⁹⁵ Cálculos realizados en la Microcuenca de Pacucha muestran que por cada USD 1 asumido por el proyecto (para todos los concursos durante el año), los campesinos que participaron invirtieron USD 9 de sus propios recursos (ganadores más no ganadores).

⁹⁶ De esta manera, la participación de las familias en los concursos interfamiliares, si bien muy variable, llegó a una cobertura promedio del 40% de las familias de cada comunidad.

⁹⁷ Para más detalles, véase *infra* el tema 5, así como el anexo VII del presente documento.

⁹⁸ Puede ser incorrecto atribuir esta capacidad sólo a las comunidades que trabajan con los proyectos FIDA, ya que existe evidencia de que éste es un proceso que se reproduce de manera generalizada en las comunidades.

⁹⁹ Las estrategias adoptadas por el FIDA para lograr la capitalización privada en base a los recursos naturales y la generación de externalidades ambientales positivas se dio a través de dos vías: i) la entrega de recursos para pequeñas inversiones o gastos corrientes que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos (cercos, semillas para pastos, materiales para mejorar sistemas de riego); y ii) programas de asistencia técnica para entrenamiento en conservación y uso de los recursos naturales.

¹⁰⁰ "La gente tiene una visión más amplia del mundo debido al mayor acceso a la información y la educación, tiene más opciones -aun cuando estas son todavía limitadas- y su nivel autoestima es mucho más alto" (Fuente: Evaluación preterminal del MARENASS).

¹⁰¹ Fuente: Observaciones y entrevistas realizadas en Pacucha, Andahuaylas. Marzo, 2001.

¹⁰² Este capítulo se basa en las aportaciones de Ricardo Vergara presentadas en el anexo III del presente documento.

¹⁰³ Con la excepción discutible de los alpaqueros, que en realidad crían rebaños mixtos de multipropósito.

¹⁰⁴ Entre 1979 y 2002, la producción nacional de papa aumentó en un 95% pasando de 1,7 millones a 3,3 millones de toneladas. En ese mismo lapso, la población aumentó en un 59%. En términos del abastecimiento, el país dejó de importar papas y se convirtió en un país excedentario que no podía exportar. Otro indicador interesante es la disminución de las importaciones agrícolas. Para más detalles, véase el apéndice 1 del anexo III.

¹⁰⁵ También debe considerarse en este nivel la oferta de los insumos y servicios productivos generados pública y privadamente.

¹⁰⁶ Inclusive, como se mencionó anteriormente, por la poca claridad del proyecto a la hora de entender las relaciones y los diferentes roles de las comunidades y de las familias.

¹⁰⁷ Este capítulo se basa en las aportaciones de Pierre de Zutter presentadas en el anexo IV de este documento.

¹⁰⁸ La posición de beneficiario, a veces, es cómoda y el paternalismo no ha desaparecido completamente.

¹⁰⁹ Con cariño cuenta la presidenta del grupo de fabricantes de sombreros de la comunidad Chajlapi Grande, en Nicasio (Puno) que aprovecha sus viajes a Juliaca y Sicuani para visitar las oficinas local y central del CORREDOR. No va a pedir. Va como en visita a un pariente, para informarse, para compartir.

¹¹⁰ De manera general, el conocimiento está paralizado por el antagonismo a menudo virulento entre lo tradicional y lo moderno. "No sabíamos *que aquí se podía*" Esa respuesta, que se refiere a un simple fogón mejorado, pone de manifiesto una de las consecuencias de dicha situación: la población local se encuentra desamparada ante sistemas de conocimientos que parecen pertenecer a mundos excluyentes.

¹¹¹ Para más detalles, véase el tema 3 *supra*.

¹¹² El costo de los servicios, por lo menos de los servicios profesionales, es alto respecto al volumen de los negocios emprendidos. Muchos estudios señalan como probable que, no sólo en el Perú, para mantener los servicios será necesario mantener alguna

forma de subsidiariedad parcial. En el tema 2 *supra* se señala cómo la mejor opción sería la de mantener ciertas formas de subsidiariedad para fortalecer la oferta.

- ¹¹³ Esto sugiere la necesidad de analizar a fondo los mecanismos de comunicación de los proyectos y el léxico utilizado.
- ¹¹⁴ Un signo de esta dinámica puede encontrarse en el parecido entre las relaciones tradicionales con la feria local y la manera de realizar ahora la comercialización de los “negocios”: se aprovechan las redes de parentesco para vender (las hijas estudiantes venden el yoghurt de Sunchuchumo en la universidad del Cusco); un viaje para entregar productos sirve al mismo tiempo para informarse, para hacer gestiones, para ampliar y cultivar contactos; se busca establecer con los compradores relaciones que vayan más allá de lo estrictamente monetario.
- ¹¹⁵ Para más detalles, véase el tema 3 *supra* y el anexo VII.
- ¹¹⁶ Lo que resulta evidente es que se supera la concepción clásica según la cual el campesino aporta “mano de obra”. Hay inversión financiera, montos modestos, pero financieros, y sería necesario indagar más al respecto. Una posible pista de investigación podría ser, por ejemplo, analizar cómo los migrantes intervienen cuantitativamente en este proceso.
- ¹¹⁷ Realizadas por MASAL.
- ¹¹⁸ Realizadas por H. Posthumus.
- ¹¹⁹ Encuesta de base realizada por ARARIWA.
- ¹²⁰ En la década de los años ochenta, estuvo PRODERM, convenio Perú-Holanda (CEE); la de los noventa, el IMA, Instituto de Agua y Medio Ambiente.
- ¹²¹ Encuesta realizada por ESPIGAS.
- ¹²² El CORREDOR interviene en algunas áreas anteriormente cubiertas por el FEAS (proyecto concluido).
- ¹²³ Soles 8 182 en soles de 2003.
- ¹²⁴ Estas comunidades han contado con la presencia de proyectos de desarrollo desde 1980 (primero del PRODERM hasta 1991 y, luego del IMA desde 1992 hasta la fecha. Son comunidades agropastoriles similares a las de la zona de intervención del MARENASS.
- ¹²⁵ Este resultado, unido a los presentados por Pierre de Zutter en una sistematización en comunidades atendidas por el MARENASS en Puquio sobre los montos de inversión en vivienda realizados, revelaría significativos montos de inversión movilizados en cada comunidad.
- ¹²⁶ El procedimiento consiste en diseñar y entregar muestras periódicas, que son ofertadas en catálogos o mediante envíos personales. Las que están diseñadas según los estándares del mercado y se adecuan a las preferencias de los consumidores se traducen en contratos de compra que ejecutan las asociaciones.
- ¹²⁷ Se ha analizado una asociación adicional, Gamma, para observar los resultados de una asociación constituida por ganaderos de mayor escala no beneficiarias del FIDA. En el anexo VII se presentan datos relativos a esta asociación.
- ¹²⁸ Los resultados presentados a continuación se refieren a los mismos casos y la misma muestra descrita en el punto A *supra* de este mismo capítulo.
- ¹²⁹ Mientras existía un convenio con el MARENASS (en 2001) el 49% de las personas capacitadas en la muestra de hogares de Pacucha eran mujeres; en 2003, tras dos años sin convenio con el MARENASS, el 45% de las personas capacitadas son mujeres.
- ¹³⁰ Los temas innovadores son gestión, comercialización, transformación, etc., todos ellos relacionados con cuestiones no agropecuarias.
- ¹³¹ En varias comunidades hay clara evidencia de lo generalizado de la valoración positiva de recibir capacitación y asistencia técnica. Para más información, véase el anexo V del presente documento.
- ¹³² No se dispone de datos puntuales sobre el volumen de contrataciones *post* MARENASS sino sólo de indicios sobre los nuevos tipos de contratos por servicios de asistencia técnica que se generan.
- ¹³³ En el caso de Huaribamba la totalidad de la asistencia técnica fue en servicios agropecuarios, mientras que en Soccos-Edén y Occepata aparecen tímidamente servicios productivos no agropecuarios y servicios de gestión.

-
- ¹³⁴ Por “contratos” entendemos servicios, consultas, etc. No se tiene información desagregada para conocer en detalle el contrato o la contraprestación de servicios.
- ¹³⁵ Las actividades agropecuarias son fuente central de las demandas por asistencia técnica, a pesar de que sólo alrededor del 50% de los ingresos de los hogares proviene de dicha actividad.
- ¹³⁶ En el recuadro que sigue los demandantes reaccionan ante la finalización del subsidio de dos maneras: crean un fondo para pagar los servicios de asistencia técnica que requieren y, como no tienen recursos suficientes para todo, definen prioridades y contratan parcialmente.
- ¹³⁷ Tanto para los oferentes especializados, como para los técnicos agropecuarios y para los *yachaqs* y *yachaquis*.
- ¹³⁸ Los resultados presentados en este apartado y en el siguiente se refieren a los mismos casos y la misma muestra descrita en el punto *A supra* de este mismo capítulo.
- ¹³⁹ “.. *de todas maneras es necesario que venga un ingeniero porque la gente va a ver cuando una visita de lejos viene y toman más interés, pero fuera de eso, también es conveniente que haya parte de nosotros, nosotros ya enseñamos, un ingeniero capacita en teoría. Pero la teoría habla todo a los participantes y el yachak chico comprende pues al ingeniero y demuestra en práctica...*” (Nicanor Pacheco Villacreces, comunidad de Socos-El Edén, 2003).
- ¹⁴⁰ “... *yo doy asistencia veterinaria y también sensibilizo a personas en lo que se llama participación y vigilancia ciudadana. Soy personal de Agro Acción.estoy saliendo por la radio Pacucha que tenemos acá una radio emisora, entonces incentivando a los comuneros cómo atacar las enfermedades, los parásitos, todo eso explicando a la gente por allí se enteran y vienen a la tienda constantemente y cuando vienen pues ya, voy a los domicilios o ellos también ya saben dosificar se les indica y ellos mismos lo ponen. Y cobro mi trabajo junto con el precio del producto....*” (Cesar Tordisco Choque, Oferente de asistencia técnica, Pacucha, 2003).
- ¹⁴¹ Las entrevistas por ejemplo señalan: “... los grupos de mujeres están trabajando también. Ahora son autogestionarios, están recibiendo préstamos de otras entidades también, y presentando sus proyectos. En Macheybamba las señoras siguen trabajando, por ejemplo, en la feria de Andahuaylas están sentadas con su productito. En mi comunidad traen mercadería de Lima y acá estamos vendiendo, están trayendo ropa. A veces les doy asesoramiento en el manejo de cuentas, o les ayudo a llenar sus cuadernitos [...] Yo también hago negocios, por ejemplo, compro productos y los llevo a Andahuaylas, como ganado. Y eso da un poquito. Eso no lo sabía hacer antes, ahora ya he aprendido...” (Saqueo Velasco Condori, comunidad de José Olaya).
- ¹⁴² En un formulación extrema, se debería discutir cuáles serían las implicaciones de transferir fondos de libre disponibilidad.
- ¹⁴³ Este fondo se sustituyó posteriormente por el de producción y comercialización a cargo de mujeres organizadas, con cuyo capital las mujeres de cada comunidad realizaron diversas actividades de producción, transformación y comercialización dirigidas al mercado y de esa forma pudieron capitalizarse.
- ¹⁴⁴ Cabe anotar que la propuesta en los documentos de proyecto fue diseñada cuando el concepto de género en desarrollo aún no estaba vigente y las propuestas de desarrollo con participación de la mujer se englobaban bajo el enfoque MED (Mujer en Desarrollo), por lo que se debía trabajar exclusivamente con mujeres separadas de la propuesta que se hacía a los varones de la comunidad.
- ¹⁴⁵ El Comité de Coordinación, Seguimiento y Evaluación (COCOSE) del MARENASS es un órgano interno de coordinación y gestión.