


Documento de Trabajo N° 4
Serie Estudios Territoriales

**Reconstrucción del diseño y balance de
actividades con inversiones focalizadas en el
territorio y las personas en el Programa
SIERRA SUR en Perú**

Johanna Yancari
Gilles Cliche

Nota de Aprendizaje N° 1

Noviembre 2012




Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa SIERRA SUR en Perú

Este documento fue preparado en el marco del estudio ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven? que coordina Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, para la “Innovation Mainstreaming Initiative” del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita:

Yancari, J.; Cliche, G. 2012. “Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa SIERRA SUR en Perú”. Documento de Trabajo N°4 Serie Estudios Territoriales. Proyecto ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven? Rimisp, Santiago, Chile.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
Working Papers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa SIERRA SUR en Perú

RESUMEN

Este documento fue preparado en el marco del estudio ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven? que coordina Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural para la “*Innovation Mainstreaming Initiative*” del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como parte de un proceso que busca generar pautas para mejorar el diseño de proyectos de desarrollo rural, a partir del análisis y de lecciones de innovaciones en la práctica de una selección de proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe. Corresponde a la primera de una serie de notas de aprendizaje del estudio en Perú, a las cuales se asocian series similares en El Salvador, Haití y Nicaragua. En Perú el estudio se realiza en colaboración con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el “Proyecto Fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur (PDSS)” del Ministerio de Agricultura. Focaliza en reconstruir el proceso de diseño y formulación del PDSS así como analizar y categorizar los distintos tipos de actividades que lo componen respecto al tipo de inversión que representan, entre inversiones focalizadas en las personas o inversiones focalizadas en el territorio, como estrategias conceptuales e instrumentos diferenciados sobre los cuales el estudio apunta a determinar cómo interactúan entre sí y cómo optimizar condiciones para la sinergia y complementariedad que mejoran los impactos de proyectos de desarrollo rural.

ABSTRACT

This document was prepared in the framework of project “Investing in the rural poor or in the territories where they live?” coordinated by Rimisp - Latin American Center for Rural Development for the “*Innovation Mainstreaming Initiative*” at the International Fund for Agriculture Development (IFAD). The study is part of a process that seeks to generate guidelines for improving the design of rural development projects, distilled from lessons and the analysis of

innovations in the practice of a selection of IFAD-supported projects in Latin America and the Caribbean. The document corresponds to the first of a series of learning notes in Peru, which are associated with similar series in El Salvador, Haiti and Nicaragua. In Peru the study is conducted in collaboration with the Peruvian Studies Institute (IEP) and the “Project Strengthening markets, income diversification and livelihoods improvement in the Southern Sierra (PDSS)” at the Ministry of Agriculture. It focuses on rebuilding the design and formulation process of PDSS and analyzes and categorizes its different types of activities in terms of people-based and place-based investments, as conceptual strategies and differentiated instruments on which the study aims to assess how they interact together and what conditions can optimize their synergy and complementarity for improving the impacts of rural development projects.

ÍNDICE

1.-	Introducción	7
2.-	Proyecto de Desarrollo SIERRA SUR	8
2.1.-	Presupuesto y ejecución.	9
2.2.-	Ubicación	10
2.3.-	Población objetivo	11
3.-	Inventario de Actividades de SIERRA SUR	12
4.-	Proceso de selección de las actividades de SIERRA SUR	17
5.-	Conclusiones	20
6.-	Anexos	22
6.1.-	Anexo 1. Descripción de la metodología utilizada y actores consultados	22
	Anexo 2. Objetivos específicos de cada componente del PDSS.	25
	Anexo 3. Clasificación de actividades del PDSS	26

Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa SIERRA SUR en Perú

1.- INTRODUCCIÓN

Este informe fue preparado en el marco del estudio ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven? que coordina Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural para la “Innovation Mainstreaming Initiative” del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como parte de un proceso que busca generar directrices para mejorar el diseño de proyectos de desarrollo rural a partir del análisis de innovaciones en la práctica de una selección de proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe. Corresponde a la primera de una serie de notas de aprendizaje del estudio que se implementa en El Salvador, Haití y Nicaragua, además de Perú.

El objetivo de esta nota de aprendizaje es reconstruir el proceso de diseño y formulación del Programa SIERRA SUR así como analizar los distintos tipos de actividades que componen el programa y clasificarlas respecto al tipo de inversión que representan: inversiones focalizadas en las personas o inversiones focalizadas en el territorio.

Este análisis ha sido realizado en colaboración con el equipo del programa SIERRA SUR, que ha facilitado toda la información necesaria.

Para la reconstrucción de la historia del diseño del programa se ha realizado una revisión bibliográfica de la documentación del programa así como entrevistas individuales con actores claves que participaron en su formulación. Estas entrevistas fueron realizadas siguiendo una pauta común definida en el marco del proyecto de investigación de RIMISP. La clasificación de actividades se ha realizado según una guía de tipificación de actividades, que define los criterios a utilizar para las inversiones focalizadas en las personas y las inversiones focalizadas en los territorios. Como punto de partida las actividades se catalogaron según el tipo de capital asociado a cada una para facilitar su clasificación. Los detalles sobre la pauta de entrevista utilizada, la guía de tipificación de actividades y las personas entrevistadas se encuentran en el anexo N° 1.

2.- PROYECTO DE DESARROLLO SIERRA SUR

El Proyecto Fortalecimiento de los mercados, diversificación de los ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en la Sierra Sur, o Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (PDSS), es un proyecto del Gobierno Peruano financiado mediante un préstamo del FIDA. Conocido con el nombre SIERRA SUR, el PDSS tiene 2 fases de ejecución: Durante la primera fase, entre el 2005 y el 2007 se ejecutó a través del MIMDES¹ – Fondo de Cooperación de Desarrollo Social (FONCODES), mediante Contrato de Préstamo N° 602-PE. Por razones de reorganización del Estado, el PDSS fue transferido en 2007 al Ministerio de Agricultura, bajo la tutela, inicialmente, de Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)² y, luego, integrado en el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL³. En su segunda fase, del 2011 al 2013, se ejecuta a través de AGRO RURAL del MINAG⁴, por el Contrato de Préstamo N° 799-PE.

El objetivo general del PDSS es aumentar los ingresos, activos tangibles y valorización de los conocimientos, organización social y autoestima de los hombres y mujeres campesinos y micro empresarios en la Sierra Sur.

Los objetivos específicos del PDSS se relacionan con los componentes que tiene el PDSS⁵:

1. Mejorar el manejo y la calidad de los recursos naturales productivos.
2. Promover el incremento de las oportunidades de generación de ingresos de los ciudadanos hombres y mujeres que conducen pequeñas explotaciones agropecuarias y negocios.
3. Promover el reconocimiento y valorización de los conocimientos de los ciudadanos y sus activos culturales.

El proyecto, según su constitución, ha considerado las siguientes reglas operativas para el desarrollo de actividades:

- a. Trabajo con organizaciones reconocidas jurídicamente (con personalidad jurídica).
- b. Utilización de elementos de planificación para las actividades relacionadas a la gestión de recursos naturales, como los mapas culturales.
- c. Competencia para la asignación de recursos mediante el sistema de Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR). Un CLAR involucra la participación de los socios del PDSS para la calificación, selección y asignación de los recursos del préstamo a las mejores iniciativas, aplicando una ficha de calificación. En el participan representantes de los gobiernos locales, de las comunidades campesinas, de organizaciones de mujeres, de microempresarios, de asociaciones de productores, de la oficina zonal de FONCODES/ AGRO RURAL y el jefe de la Oficina Local del PDSS.

¹ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

² Para más información ver:

http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/peru/pe386s.htm

³ <http://www.agrorural.gob.pe/>

⁴ Ministerio de Agricultura y Ganadería.

⁵ En el anexo número 2 se pueden encontrar los objetivos específicos de cada componente del PDSS.

- d. Cofinanciamiento de al menos el 20% de las actividades de parte de los usuarios del programa.
- e. Asignación transparente de los recursos en actos y espacios públicos.
- f. Uniformización del ciclo del proyecto, ya que se asignan recursos para las diferentes actividades en los mismos periodos de tiempo.
- g. Discriminación positiva de género, asociado a la promoción de la participación de mujeres, mediante cuotas de género.
- h. Privilegiar el desarrollo territorial, mediante el establecimiento de alianzas público-privadas por lo menos con el 50% de los municipios, Instituciones Financieras (IFIs), mineras, Organismos No Gubernamentales (ONGs) y otras del área de acción del PDSS, principalmente para apalancar recursos y empoderar a las poblaciones rurales y a sus autoridades. Esta directiva de operaciones aparece formalmente en los documentos de constitución del PDSS a partir de la segunda fase.

El PDSS además, hace un fuerte énfasis en los conceptos de Identidad Cultural en su intervención, y a partir de estos, se relacionan con los temas de desarrollo territorial identificados por sus mismos usuarios.

2.1- PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN

La ejecución de la primera fase del PDSS se inicia el 22 de abril del 2005, contando con un presupuesto de US\$ 22.3 millones: US\$ 18.2 millones financiados por el FIDA y los US\$ 4.1 millones restantes son suministrados por el Estado Peruano, las municipalidades y los usuarios del PDSS. Como se ve en el cuadro 1, la ejecución total ha superado los montos originalmente asignados como aporte nacional.

**Cuadro 1. Presupuesto de la fase 1 del PDSS por fuente de financiamiento
Millones US\$ -Diciembre 2011**

Fuente	Presupuestado	Ejecutado	Ejecutado/ Presupuestado
FIDA	18.2	18.1	99%
Recursos Ordinarios ^{1/}	4.1	6.2	151%
Total	22.3	24.3	109%

1/ Los recursos ordinarios consideran el aporte del Estado Peruano y los recursos obtenidos de las contrapartes (municipalidades y usuarios del PDSS).

Fuente: Informe final de ejecución del PDSS

Elaboración: Propia

La segunda fase del PDSS cuenta con un financiamiento más complejo: US\$ 8.3 millones de FIDA de los cuales US\$ 330 mil en Donación N° 1158; el Aporte Nacional es de US\$ 861 mil. El financiamiento del PDSS contempla también el aporte de cofinanciadores (Municipios y otras entidades públicas y privadas), por un monto estimado de US\$ 2.0 millones y el aporte de las familias beneficiarias por US\$ 1.1 millones. Como se observa en el cuadro 2, a julio del 2012 la ejecución llegó al 13%, esto debido a que muchas de las actividades del PDSS se iniciaron operativamente en febrero, además de que la mayoría de las familias con las que se trabaja solamente han recibido el primer tramo del monto cofinanciado por el PDSS.

2.2- UBICACIÓN

La zona de intervención de la primera fase del PDSS involucró 120 distritos de la sierra alta de 16 provincias ubicadas en cinco regiones: Arequipa (Arequipa, Caraveli, Castilla, Caylloma, Condesuyos y La Unión), Cusco (Chumbivilcas y Espinar), Moquegua (Mariscal Nieto y General Sánchez Cerro), Puno (Chucuito, El Collao y Yunguyo) y Tacna (Candarave, Tacna y Tarata). Así, la sede central del PDSS se ubicó en Arequipa, provincia de Caylloma, distrito de Chivay. Y se tuvieron cinco oficinas locales (OLP): Ilave (en Puno), Omate (en Moquegua), Tarata (en Tacna), Chuquibamba (en Arequipa) y Yauri (en Cusco). El área del PDSS es aproximadamente 73 mil km².

La zona de intervención de la segunda fase del PDSS involucra 119 distritos rurales pobres de las zonas andinas de 33 provincias ubicadas en seis regiones: Arequipa (Caylloma, Arequipa, Caraveli, Castilla, Condesuyos, La Union), Cusco (Quispicanchi, Paruro, Cusco, Chumbivilcas, Canas, Anta, Acomayo, Paucartambo, Urubamba, La Convención, Calca), Apurímac (Abancay, Antabamba, Aymaraes, Cotabambas, Grau), Moquegua (General Sánchez Cerro, Mariscal Nieto), Tacna (Candarave, Tacna) y Puno (Puno, San Román, Yunguyo, Azángaro, Carabaya, Lampa, Melgar). Se tienen siete oficinas locales (OLP): Paucartambo y Oropesa (en Cusco), Quequeña e Ichupampa (en Arequipa), Paucarcolla y Saman (en Puno), Tamburco (en Apurimac). Debe destacarse que la oficina de Quequeña en Arequipa atiende a los usuarios de Moquegua y Tacna; esta disposición se debe a que las poblaciones usuarias de estas sedes proceden de los distritos no atendidos o poco atendidos de los ex proyectos MARENASS, Corredor Puno Cusco y de la primera fase del proyecto Sierra Sur, a fin de no abandonarlas en sus procesos de desarrollo económico. El área del PDSS es aproximadamente 70 mil km² en un territorio disperso de 200 mil km².⁶

⁶ Es importante señalar que no solo se ha duplicado el número de provincias, de 16 a 33, y añadido una sexta región, Apurímac, el número de distritos a cubrir en la segunda fase sigue similar (119 versus 120) a pesar del presupuesto inferior y la corta duración del programa en comparación con su primera fase. Si bien la cantidad de personas a atender es menor en la segunda fase, la dispersión de la población objetivo representa un desafío significativo.

2.3.- POBLACIÓN OBJETIVO

En la fase 1 el PDSS involucró hombres y mujeres campesinos y micro empresarios de la Sierra Sur del país, específicamente en las regiones de Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna. La población atendida en las regiones de Cusco y Puno, por las características de nivel de ingresos, son en su mayoría pobres y extremo pobres; mientras que la población atendida de las regiones Moquegua, Tacna y Arequipa presentan una pobreza más moderada.

El PDSS atendió en su primera fase un total de 43,436 personas. De ellas 21,350 fueron atendidos en los proyectos asociados a gestión de recursos naturales y 22,086 fueron atendidos en los planes de negocio asociados a programa de fortalecimiento de mercados locales y gestión del conocimiento y activos culturales. Es interesante notar que para el caso de proyectos asociados a gestión de recursos naturales, el 63.9% de la población era pobre o pobre extrema, mientras que en los planes de negocios sólo el 34.7% de la población era pobre o pobre extrema.

En su segunda fase, el PDSS no ha dejado de atender a la población objetivo determinada en la primera fase: hombres y mujeres campesinos y microempresarios de la Sierra Sur del país. Sin embargo, atiende ahora a 6 regiones: Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno, Tacna y Apurímac. En estas regiones el PDSS espera atender a 22,730 personas, a junio del 2012 se han atendido a 11,949 personas.

Cuadro 3. Resumen de usuarios atendidos por Tipo de Organización

	Primera Fase		Segunda Fase ^{1/}	
	Nro.	Nro. de usuarios	Nro.	Nro. de usuarios
Comisión de regantes	9	597	5	922
Asociación de productores	104	23,548	73	6,966
Comunidad campesina	222	10,545	30	4,061
Comité conservacionista	31	7,070	-	-
Microempresa	1	785	-	-
Otros ^{2/}	2	891	-	-
Total	369	43,436	108	11,949

1/ A Junio del 2012. En el listado de usuarios no aparecen microempresas ni comités conservacionistas de la 1ra fase.

2/ No especificado en los informes del PDSS.

Fuente: Informe final de ejecución del PDSS; Informe de avance semestral del PDSS II; Base de datos de PDSS II.

Elaboración: Propia

3. INVENTARIO DE ACTIVIDADES DE SIERRA SUR

Las principales actividades que desarrolla el PDSS son las iniciativas de planes de negocio, planes de acción para el manejo de recursos naturales, inversiones para el desarrollo local e innovaciones financieras. Las actividades por componente del PDSS son⁷ :

1. Componente Manejo de Recursos Naturales:
 - a. Incentivos para la formación y mejoramiento de los activos físicos.
 - b. Capacitación campesino a campesino.

2. Componente Fortalecimiento de los mercados locales:
 - a. Desarrollo de negocios locales. Este a su vez está compuesto por dos líneas de acción: inversiones locales para el desarrollo, que se cofinancian con municipalidades, asociaciones de migrantes y grupos de interés locales, y costos compartidos de asistencia técnica.
 - b. Apoyo a la intermediación de financiamiento rural. Considera dos actividades principales: inclusión en el mercado financiero formal, que busca promover la demanda y el uso de métodos de ahorro formales entre mujeres rurales a través del uso de capacitaciones e incentivos a las mujeres que mantengan cuentas de ahorro en instituciones financieras formales en el área del PDSS, así como facilitar la formación y capacitación de Grupos de Autoayuda para Ahorristas (GAA). Innovación financiera pro-pobre, que tiene como objetivo expandir y mejorar los servicios pro-pobre ofrecidos por las instituciones financieras en el área del PDSS. Busca dar apoyo a las instituciones existentes para diseñar e implementar iniciativas pro-pobre para población rural y expandir el alcance de las instituciones financieras ya establecidas en el área. También asistirá en el desarrollo de nuevos productos mediante estudios de mercado y proyectos pilotos para probar y lanzar los productos en nichos de mercado identificados.

3. Componente Gestión del conocimiento y activos culturales:
 - a. Recuperación y sistematización del conocimiento local.
 - b. Seguimiento y evaluación.

El desarrollo de estos componentes no ha variado entre las dos fases, sin embargo, ha aparecido el concepto de Plan de Inversión Territorial (PIT), que busca alinear las capacitaciones relacionadas al Manejo de RRNN y los Planes de Negocio de la población participante, y mediante esta coordinación de inversiones involucrar en el financiamiento a los gobiernos locales de las zonas consideradas “territorios” de estos planes de inversión.

La asignación presupuestal hace énfasis (tal como puede verse en el cuadro 4) en las actividades desarrolladas en el componente Fortalecimiento de los Mercados Locales, ya que en los presupuestos de ambas fases el PDSS le asignó a este componente más del 50% del presupuesto total del PDSS. En la nueva fase del PDSS, que introduce el tema de desarrollo territorial, como se mencionó en las reglas operativas del PDSS, se incrementa en 10 puntos porcentuales (respecto a

⁷ En el anexo número 3 se puede encontrar la clasificación de actividades y su asignación presupuestaria.

la fase 1) el presupuesto asignado el componente Manejo de Recursos Naturales, pero reduce significativamente (a fin de asegurar este incremento) el presupuesto al componente Gestión del Conocimiento y Activos Culturales.

Cuadro 4. Presupuesto por componente del PDSS

Distribución porcentual- fases 1 y 2

Componente	Fase 1		Fase 2	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado ^{1/}
Componente Manejo de RRNN	15.5	25.3	25.2	30.0
Componente Fortalecimiento de los mercados locales	52.2	37.9	55.2	37.6
Componente Gestión del conocimiento y activos culturales	12.4	8.2	2.6	5.9
Gestión y Administración del PDSS	19.9	28.6	17.1	26.6

1/ Ejecución preliminar y relativa a Junio del 2012.

Fuente: Informe Anual 2005; Informe final de ejecución; Informe de avance semestral enero-junio del PDSS II.

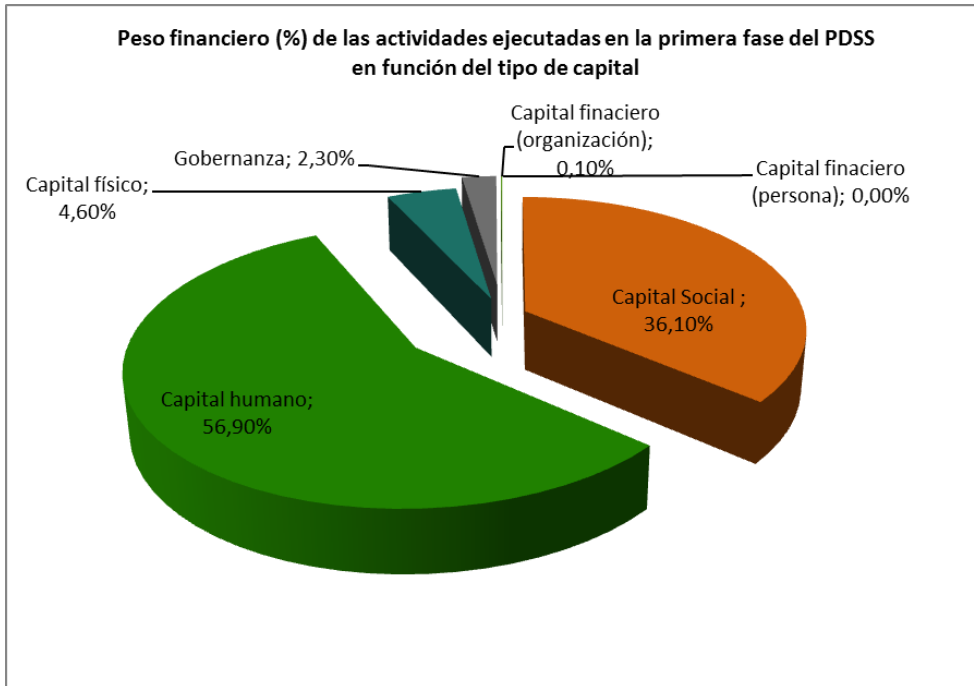
Elaboración: Propia

Durante la primera fase de ejecución del PDSS se observa que la mayor inversión es sobre la formación de capital humano (57%) y en segundo lugar la formación de capital social (36%), tal como puede verse en el gráfico 1. En este mismo gráfico se puede observar el financiamiento en capital físico y gobernanza con 4.6% y 2.3% respectivamente⁸.

En relación a la distribución del presupuesto por tipo de capital, es posible ver en la segunda fase un cambio en la distribución presupuestal: se mantiene la priorización en capital humano (55%), en segundo lugar sigue apareciendo la formación de capital social (29%) aunque reduce significativamente el porcentaje de participación respecto a la ejecución de la primera fase (la reducción es de 7 puntos porcentuales), y se incrementa significativamente también el presupuesto asignado a capital físico (13%).

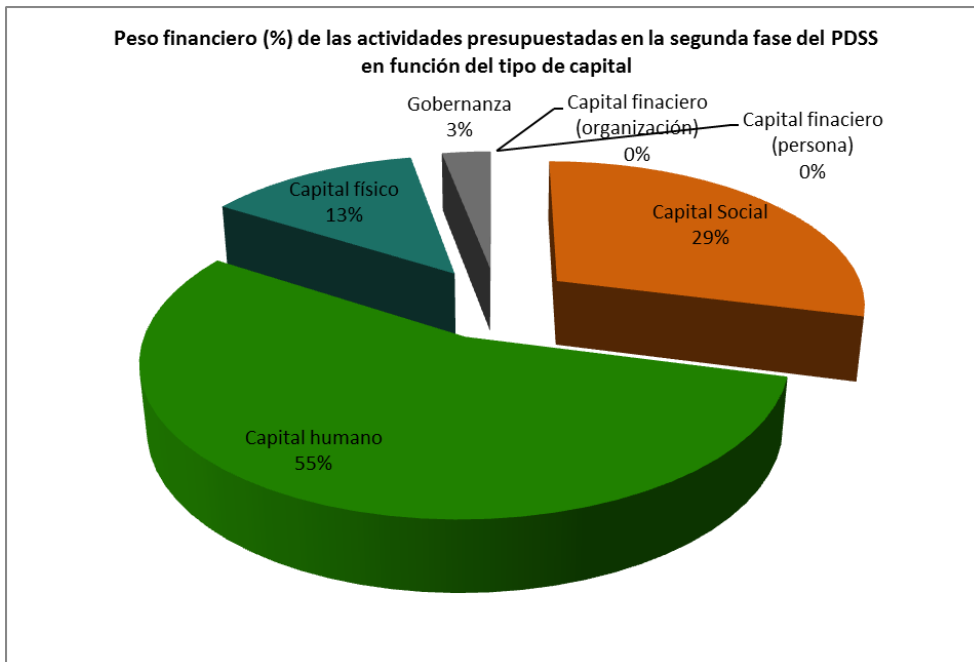
⁸ Ver Anexo 1, sección Guía de clasificación de las inversiones, para las definiciones usadas por el estudio en la tipificación de actividades según capital asociado y categoría de inversión.

Gráfico 1. Peso financiero (%) de las actividades ejecutadas en la primera fase del PDSS en función del tipo de capital



Fuente: Informe de avance semestral enero-junio del PDSS II.
Elaboración: Propia

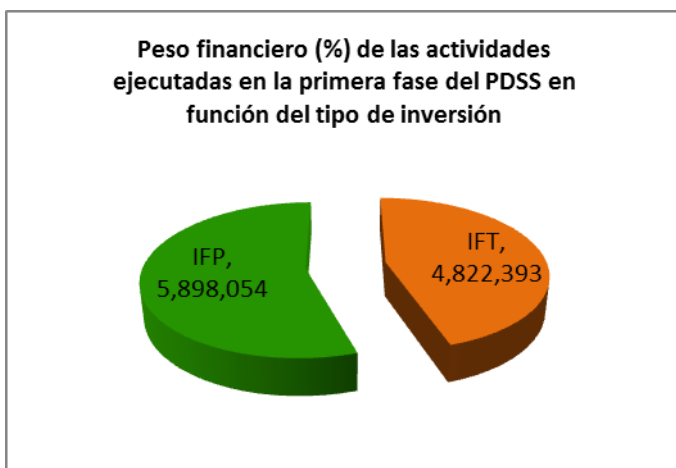
Gráfico 2. Peso financiero (%) de las actividades presupuestadas en la segunda fase del PDSS en función del tipo de capital



Fuente: Informe de avance semestral enero-junio del PDSS II.
Elaboración: Propia

Asimismo, en los gráficos 3 y 4 se puede observar que el PDSS presenta una distribución orientada a la inversión focalizada en personas: en la primera fase el 57% de la ejecución se focaliza en las personas, mientras que en la segunda fase el 55% del presupuesto del PDSS está orientado a este tipo de inversión.

Cuadro 3. Peso financiero (%) de las actividades ejecutadas en la primera fase del PDSS en función del tipo de inversión



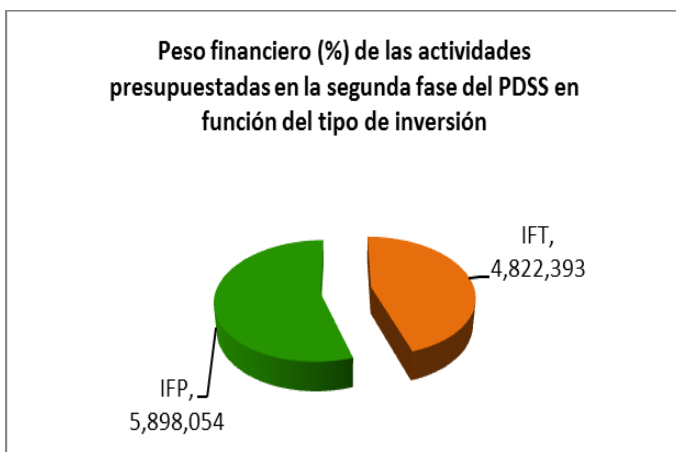
IFP= Inversión focalizada en las personas.

IFT= Inversión focalizada en los territorios.

Fuente: Informe final de ejecución.

Elaboración: Propia

Cuadro 4. Peso financiero (%) de las actividades presupuestadas en la segunda fase del PDSS en función del tipo de inversión



IFP= Inversión focalizada en las personas.

IFT= Inversión focalizada en los territorios.

Fuente: Informe de avance semestral enero-junio del PDSS II.

Elaboración: Propia.

Durante la primera fase del PDSS la coordinación y la gestión del PDSS tenían una asignación presupuestaria del 20%, aunque al cierre el mismo (diciembre del 2011) esta asignación se elevó al 28%; este incremento se explica, a decir de los entrevistados, por el extenso ámbito geográfico que abarcó (120 distritos en 5

departamentos/regiones). En la actual fase de ejecución, segunda fase, la asignación presupuestal dirigida a coordinación y gestión del PDSS es de 17% (ver cuadro 4).

El componente presupuestal asignado a la Coordinación y Gestión del PDSS no se considera para la clasificación del tipo de actividades por categoría de inversión (en las personas o en el territorio) en función de su capital, y no se ha considerado para el cálculo del peso financiero en porcentaje de cada tipo de actividad.

4. - PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE SIERRA SUR

Los entrevistados fueron enfáticos en el tema de aprendizaje continuo, relacionado a la ejecución del PDSS. Las actividades desarrolladas tienen dos orígenes muy marcados: aquellas relacionadas a gestión de recursos naturales que proceden de la experiencia anterior del Proyecto MARENASS, mientras que las relacionadas a planes de negocio y las inversiones facilitadoras de negocios están asociadas al Proyecto de Desarrollo Corredor Puno Cusco (PDCPC)⁹. Ambas intervenciones trabajaron en zonas similares: con población altamente rural, poco conectada a mercados (a excepción de algunos casos del PDCPC) y en territorios donde la pobreza total y extrema es alta.

Todas las actividades relacionadas a cada componente, se pueden resumir en:

- a. Asistencia Técnica, resume las actividades asociadas a asistencia técnica directamente y capacitaciones. Se eligió incluir este tipo de actividades debido a que en los territorios de trabajo del PDSS existen problemas relacionados a la productividad agrícola y pecuaria (mejorados con AT), y a la necesidad de generación de nuevos ingresos (generados con capacitaciones de nuevas actividades económicas).
- b. Pasantías, es decir intercambio de conocimiento entre diferentes actores. Apelando a la capacitación campesino-campesino se utilizan como sensibilizadores de la población en el inicio de la asistencia técnica y nuevas capacitaciones.
- c. Participación en ferias, para mejorar el vínculo de comercialización.
- d. Desarrollo de Planes de Negocio, que asocia la inversión en la gestión y desarrollo de capital social de las asociaciones participantes del PDSS.

Cabe señalar que son contenidas en los proyectos individuales que se otorgan a grupos de usuarios organizados. Es decir, todos los planes de trabajo incluyen rubros específicos para cada una y todas las actividades enumeradas anteriormente, con asignaciones presupuestarias a la medida de cada caso.

Asimismo estas actividades (como puede verse en el anexo número 3) están asociadas a los componentes del PDSS, ya sea en el ámbito de gestión de recursos naturales, fortalecimiento de mercados locales o de la gestión del conocimiento y activos culturales. Esta división tampoco es ajena a las características del territorio, ya que:

- Las actividades asociadas a la gestión de recursos naturales involucran un manejo más territorial de las actividades económicas. Por lo general involucran actividades de recuperación de suelos, manejo del recurso hídrico, etc. Y se asocian a la organización política de la zona: la comunidad campesina.

⁹ Para más información ver:

http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/peru/pe_07_s.htm

- Las actividades asociadas al fortalecimiento de mercados locales están más relacionadas al desarrollo productivo individual. Sólo que por un tema de control social y manejo presupuestal de las contrapartes exigidas por el PDSS se realizan de manera asociativa. Esto para reducir, no sólo los aportes de los usuarios, sino el costo de la asistencia técnica o capacitaciones de tipo productivo, que por su especificidad (pueden ser de cualquier tema, a demanda de los participante¹⁰) las que pueden resultar sumamente costosas.
- Las actividades relacionadas a la gestión de conocimiento y activos culturales, se desarrollan en asociación o en convenio con los gobiernos locales, y tratan de recoger información útil para el desarrollo de mercados futuros.

Las actividades, como ya se mencionó, son pre definidas por el PDSS, y los actores participantes (gobiernos locales, población usuaria, instituciones) las aceptan como tal. Sin embargo, existe un factor adicional en el PDSS que determina la asignación de actividades, número de beneficiarios y presupuestos: el CLAR, que está formado por diferentes actores del territorio donde se realiza la intervención, y que determina la asignación de los recursos para las actividades “postulantes”. Un paso anterior aún, se encuentra en el proceso de autoselección de los pobladores participantes del PDSS, ya que ellos deciden primero si participar o no del mismo, y una vez decidida la participación deciden en qué tema o relacionados a qué tipo de actividad realizarán la participación. Este proceso de pre selección y participación a demanda está totalmente vinculado a las necesidades propias de la población y de los territorios donde se ubican, si bien la demanda esta estimulada por promotores del PDSS en sus oficinas locales, entre otros medios de difusión de información sobre los requerimientos de participación dirigida a futuros usuarios. Este esquema se ve reforzado en la segunda fase por la aparición del concepto del Plan de Inversión Territorial, pues la participación de la población en el PDSS se trata de alinear a las necesidades y potencialidades de los territorios.

Existen, por lo tanto, diferencias significativas en la distribución inicial presupuestal y la ejecución final asociadas a estos procesos de “demanda” que tiene el proyecto: en su inicio, la distribución que hace el área de gestión del proyecto maneja muchos supuestos relacionados a experiencias previas, y además está dictada por los objetivos que quiere cumplir el PDSS; sin embargo, a medida que los usuarios participan de PDSS este presupuesto se modifica, de acuerdo a las prioridades de la población. Como puede verse en el anexo número 3, la distribución de la ejecución por actividad de la primera fase dictamina algunos tipos de actividades no consideradas en los procesos de diseño del proyecto, y que incluso no se consideran en la distribución presupuestal de la segunda fase del PDSS.

Lo interesante de este proceso es que ha permitido que la misma población identifique actividades que son imposibles de cubrir por el PDSS. Tal es el caso de la inversión en infraestructura productiva. En este punto específico, el PDSS no puede hacer gastos directamente asociados a infraestructura productiva (carreteras, construcción de reservorios, etc.) pero si puede facilitar su construcción

¹⁰ Los temas de asistencia técnica y capacitaciones más demandados en la primera fase del PDSS fueron el engorde de vacunos, la artesanía textil, lácteos, crianza de cuyes, crianza de alpacas y piscicultura de truchas.

(de ahí que se hayan destinado recursos a ello según el anexo número 3); entonces participa en la gestión frente a los gobiernos locales principalmente.

A partir de este reconocimiento de actividades no cubiertas por el PDSS han surgido iniciativas complementarias en el ámbito de los gobiernos locales que buscan solventar este problema de no financiamiento: son ejemplos notables la aparición de los fondos para la inversión en infraestructura productiva de Sibayo y Lari (ambos distritos de la Región de Arequipa), donde el gobierno local realiza, al mismo estilo del PDSS, un concurso para la asignación de recursos, en el que las asociaciones productivas y comunidades campesinas participan aportando también un porcentaje en contrapartidas.

5.- CONCLUSIONES

El objetivo de esta primera nota de aprendizaje estuvo asociado a la identificación de las actividades del PDSS y las decisiones alrededor de la determinación de las mismas y su asignación de recursos. A partir de la revisión de los informes del PDSS (de ejecución anual, POA, informe final de ejecución, bases de datos, informes semestrales de ejecución, etc.) es posible concluir lo siguiente:

1. El PDSS predetermina las actividades a realizar, a partir del aprendizaje previo procedente de proyectos de similar ejecución. Esto es influenciado de manera importante por el financiador del PDSS (el FIDA en este caso) y los funcionarios del PDSS, ya que en su mayoría vienen de participar en proyectos predecesores o con características similares.
2. Un tema para reflexión a partir de este proceso de determinación inicial de actividades, está en que los usuarios aceptan las actividades pre existentes del PDSS y las reglas del juego o más bien adaptan su participación a las mismas. Debe resaltarse sin embargo, que esto podría ser catastrófico si se diera el caso que el PDSS no presente actividades que el potencial participante no vea representativas o interesantes para participar de él.
3. Existen fuertes procesos de auto selección en el PDSS, asociados a las reglas de participación en el mismo: necesidad de personería jurídica y asegurar un porcentaje del financiamiento solicitado (contrapartidas de al menos el 20%).
4. Los usuarios del PDSS (gobiernos locales, población en general) influyen en la intervención del PDSS a través de los mecanismos de asignación de recursos por concurso y a demanda que maneja el PDSS. En este sentido, el PDSS tiene un nivel de flexibilidad para modificar sus presupuestos y número de participantes iniciales por actividad mediante la asignación de los recursos a través de los CLAR¹¹.
5. El PDSS trata de mantener como directiva de asignación de recursos los elementos de planificación iniciales (implementados mediante los mapas culturales de las comunidades o los convenios de desarrollo local con los gobiernos locales), pero esto genera una externalidad no esperada relacionada a los diferentes tipos de usuarios (asociaciones, comunidades, grupos de mujeres, etc.) y de tipos de actividades (planes de negocio, pasantías, gestión de recursos naturales), lo que genera a su vez una especialización hacia ciertas actividades o apoyo en la gestión a determinados grupos. Aunque esto puede estar asociado a la zona de intervención, no es posible afirmarlo.
6. Esta diversificación de actividades a su vez, generan el riesgo de no terminar ciclos de desarrollo, necesarios para una posible “graduación” de participantes, o para asegurar que los ingresos de los mismos se hayan logrado diversificar o mantenerse estables a lo largo del tiempo (y asegurar que no retrocedan económicamente una vez se retira el proyecto).

¹¹ Aunque tratan de mantener sus esquemas iniciales, ya que participan en una etapa de pre selección no concursable.

7. Los usuarios han identificado actividades necesarias, pero ausentes en el financiamiento del proyecto, asociadas a la inversión en infraestructura productiva (altamente costosa). El PDSS no ha podido responder de manera directa a esta necesidad, pero ha generado espacios de coordinación con los gobiernos locales para poder cubrir este tipo de iniciativas. Es notable que la metodología de intervención de Sierra Sur sea usada por iniciativas que no dependen del programa; ilustra su nivel de apropiación local.

6.- ANEXOS

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA Y ACTORES CONSULTADOS

El proyecto “¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven?” es una iniciativa de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en el marco de un programa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que busca generar lecciones y recomendaciones para mejorar el diseño y el impacto de proyectos de reducción de la pobreza rural. Específicamente, trata de analizar dos tipos de estrategias e instrumentos usados en proyectos de desarrollo rural, para definir cómo mejor propiciar una sinergia y complementariedad entre ellos con el fin de mejorar los resultados generales. Estas estrategias son las que hacen uso de (1) inversiones para aumentar los activos y las capacidades de las personas y los hogares pobres rurales, e (2) inversiones para aumentar los activos y las condiciones de los territorios donde viven los pobres rurales. El estudio se centra en las prácticas y las innovaciones de proyectos de países de América Latina y el Caribe que reciben un apoyo del FIDA. Han sido invitados y han aceptado participar los proyectos PRODEMORO de El Salvador, PAIP de Haití, PROCAVAL de Nicaragua y SIERRA SUR de Perú.

Documentos revisados

Se revisaron diversos documentos del proyecto:

1. Informe anual del 2005.
2. Informe anual del 2009.
3. Informe anual del 2011.
4. POA 2005.
5. POA 2011.
6. Informe de avance semestral enero-junio del PDSS II (Primer Semestre 2012).
7. Informe final de ejecución.
8. Base de datos de participantes por Oficina Local del Proyecto.
9. Reglamento de operaciones del proyecto.
10. Documento Proyecto de Desarrollo Territorial Rural a partir de productos y servicios con identidad.

Guía de entrevista utilizada para la reconstrucción de la historia del proyecto

- 1- ¿Por qué éstas (actividades) y sus combinaciones?
- 2- ¿Cuáles otras fueron consideradas y por qué se rechazaron?
- 3- ¿Quién y cómo se tomaron las decisiones sobre qué actividades a involucrar, sus combinaciones, los presupuestos asignados y el número y tipo de beneficiarios para cada una? o ¿Cuál fue la metodología para el diseño de los componentes: consultas, sondeos, diagnósticos previos? o ¿Trabajaron los diversos especialistas en forma coordinada? (¿El entrevistado considera que el resultado del diseño corresponde con sus deseos / opiniones / insumos?)

- 4- ¿Cuáles fueron los beneficios anticipados asociados con los diferentes tipos de actividades? (Ver o detectar si hay perspectivas diferenciadas entre las de autoridades políticas con responsabilidad o influencia sobre el proyecto y las de integrantes del equipo de profesionales que han diseñado el proyecto - incluido el personal del FIDA)
- 5- ¿Habían condiciones impuestas por un marco (jurídico, legal o administrativo) del gobierno o del FIDA que han favorecido u obstaculizado la selección de ciertas actividades? (Tratar de identificar las restricciones, más allá de limitantes financieros, que los diseñadores de proyecto confrontan, que pueden ser por "los gustos" del momento en las agencias del gobierno y el donante que definan gran parte de los contenidos. Otra visión es la de pensar que se ha hecho uso del "estado del arte" que puede corresponder con el caso, pero también con lo que el diseñador conocía – que sea o no al día.)
- 6- ¿Hubo una consideración - en el sentido de proceso reflexivo, explícito, consciente, intencional - para incluir inversiones en el territorio e inversiones en las personas que sean sinérgicas o complementarias? (Ojo: implica usar de táctica cuando se plantea en la entrevista. Es para poder percibir si la selección de (algunas de) las actividades incluidas en el proyecto ha hecho el cuestionamiento que nuestra iniciativa busca elucidar; el entrevistado no tiene que saber las definiciones que usamos para IFT y IFP, pero quizás preguntando sobre la base de ejemplos de casos de actividades existentes en ambas categorías se logra detectar si la selección se ha hecho de forma consciente de la diferenciación y de la conexión que debería existir.)
- 7- ¿Qué haría diferente si tuviera que volver a hacer el diseño del proyecto? ¿Abogaría para cambiar componentes o el peso relativo de cada uno, u otros elementos que tienen que ver con la selección de actividades con inversiones en las personas o en el territorio?

Guía de clasificación de las inversiones

- Inversiones focalizadas en personas (IFP): Son destinadas a generar o mejorar activos y capacidades de individuos o tipos de individuos con características sociales, económicas, culturales u otras previamente definidas, incluyendo posiblemente las de residencia o asentamiento en un territorio determinado. Son hechas con el propósito implícito o explícito de mejorar la situación de las personas en desarrollo humano o en protección social, y se caracterizan por permitir a estas personas de hacer uso de los resultados o productos de la manera cómo y dónde les conviene.
- Inversiones focalizadas en territorios (IFT): Son destinadas a generar o mejorar activos y condiciones sociales y/o económicas de lugares, sitios o localidades de una zona geográfica previamente definida; son hechas con el propósito explícito de contribuir al desarrollo y favorecer un territorio determinado. Sus productos son generalmente inamovibles espacialmente: no pueden ser transferidos a otras zonas geográficas. Inversiones en el capital social de un territorio, a través del fortalecimiento de organizaciones locales o grupos de diferente índole, con aportes materiales o financieros, entran en esta categoría cuando pertenecen a la organización o el grupo y no a sus miembros individualmente. Existen también casos de aportes directos a individuos que se

catalogan como IFT: aportes a personas con efectos sobre el capital físico de un territorio determinado; y casos de inversiones en la capacitación de autoridades electas para efectos dirigidos a mejorar la gobernanza territorial y la capacidad de gobiernos locales.

Guía de clasificación de actividades según su capital

- Capital humano – educación, capacitación técnica o de cualquier tipo, vacunación infantil... = IFP
- Capital social – fortalecimiento de organizaciones, asociaciones, grupos, comités... = IFT
- Capital físico – calidad de suelos, riego, forestación, caminos, electrificación, centros de salud... = IFT
- Capital financiero – si es personal o divisible entre personas = IFP; pero si es propiedad de un grupo u organización = IFT
- Gobernanza, gobierno local = IFT

Lista de personas entrevistadas para la elaboración de esta nota

NOMBRE	CARGO
Jose Sialer	Director Ejecutivo del NEC del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur
Roberto Haudry	Oficial de programa/CPM de FIDA para Perú y Colombia
Leny Delgado	Responsable de los componentes de manejo de recursos naturales y fortalecimiento de los mercados locales
Lilia Samayani	Jefa de oficina local de Ichupampa

ANEXO 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE CADA COMPONENTE DEL PDSS.

Componente	Objetivos específicos
<p>Manejo de Recursos Naturales (Sub-componentes incentivos para construir y mantener activos físicos, y capacitación de campesino a campesino)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar y mejorar el manejo y la calidad de los activos físicos de acuerdo a las potencialidades de sus recursos. 2. Viabilizar los servicios de asistencia técnica a través de la capacitación de campesino a campesino. 3. Promocionar los diferentes concursos entre socias y socios del proyecto. 4. Promover el cofinanciamiento de las propuestas para la apropiación de las mismas. 5. Difundir y promover la incorporación del cuidado y prevención del medio ambiente. 6. Fortalecer la organización mediante la planificación de sus actividades.
<p>Fortalecimiento de mercados locales (Sub-componentes: desarrollo de negocios locales y desarrollo de la intermediación financiera rural)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al incremento de las transacciones en los mercados de bienes y servicios financieros y no financieros. 2. Contribuir a mejorar las condiciones para el entorno comercial y de negocios. 3. Promover el uso de medios de comunicaciones para difundir información. 4. Promover la inclusión prioritaria de mujeres en el mercado formal de servicios financieros. 5. Promover la generación de innovaciones financieras a favor de los pobres.
<p>Gestión del conocimiento y activos culturales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la valoración y valorización del patrimonio cultural. 2. Fortalecer las capacidades de los animadores rurales. 3. Promover encuentros del conocimiento local. 4. Promover encuentros de planificación y autoevaluación. 5. Facilitar la implementación de un registro de especialistas locales y sistematización de experiencias.

ANEXO 3. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PDSS

Asignaciones (USD) en Inversiones Focalizadas en Personas (IFP) y en el Territorio (IFT) por fase del proyecto¹²

¹² Las cifras de la primera fase – concluida – corresponden a montos ejecutados; las cifras de la segunda fase – en curso – corresponden a montos programados.

Fase	No.	Nombre de la actividad	Capital Humano	Capital Social	Capital Físico	Capital Financiero			Total
						Organización	Persona	Gobernanza	
Primera Fase	P1	AT en Manejo de RRNN	901,682						901,682
	P2	AT en Fortalecimiento de mercados locales	4,874,754						4,874,754
	P3	AT para la gestión del conocimiento y activos culturales	748,683						748,683
	P4	Capacitación en RRNN	97,435						97,435
	P5	Capacitación en Fortalecimiento de Mercados locales	572,082						572,082
	P6	Capacitación en Gestión de conocimientos y activos Culturales	194,64						194,64
Total IFP PRIMERA FASE DEL PDS:			7,389,276	0	0	0	0	0	7,389,276
Segunda Fase	P1	AT en Manejo de RRNN	862,589						862,589
	P2	AT en Fortalecimiento de mercados locales	4,177,500						4,177,500
	P3	AT para la gestión del conocimiento y activos culturales	80,142						80,142
	P4	Capacitación en RRNN	306,267						306,267
	P5	Capacitación en Fortalecimiento de Mercados locales	471,553						471,553
Total IFP SEGUNDA FASE DEL PDS:			5,898,053	0	0	0	0	0	5,898,053

Fase	No.	Nombre de la actividad	Capital Humano	Capital Social	Capital Fisico	Capital Financiero			Total
						Organización	Persona	Gobernanza	
Primera Fase	T1	Incentivos para el manejo de RRNN		3,585,564					3,585,564
	T2	Incentivos para el Fort. de mercados locales		854,062					854,062
	T3	Incentivos para la gestión del conocimiento y activos Culturales		230,451					230,451
	T4	Inversiones en RRNN			2,273				2,273
	T5	Inversiones en Fort. de mercados locales			595,73				595,73
	T6	Estudios para Fortalecer mercados locales						11,718	11,718
	T7	Estudios para gestión del conocimientos y activos Culturales						289,17	289,17
	T8	Fortalecimiento de organizaciones /operatividad		14,291					14,291
	T9	Compra de activos				8,829			8,829
Total IFT PRIMERA FASE DEL PDSS:			0	4,684,368	598,003	8,829	0	300,888	5,592,088
Segunda Fase	T1	Incentivos para el manejo de RRNN		224,714	0	0	0	0	224,714
	T2	Incentivos para el Fort. de mercados locales		2,722,500	0	0	0	0	2,722,500
	T3	Incentivos para la gestión del conocimiento y activos Culturales		160,714	0	0	0	0	160,714
	T4	Inversiones en Fort. de mercados locales		0	1,396,429	0	0	0	1,396,429
	T5	Estudios para Fortalecer mercados locales		0	0	0	0	145	145
	T6	Estudios para gestión del conocimientos y activos Culturales		0	0	0	0	173,036	173,036
Total IFT SEGUNDA FASE DEL PDSS:			0	3,107,929	1,396,429	0	0	318,036	4,822,393