

Oficina de Evaluación  
Independiente

 **FIDA**  
Invertir en la población rural

# Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País

## República del Perú

### Resumen ejecutivo

Enero 2018



Oficina de Evaluación  
Independiente



República del Perú

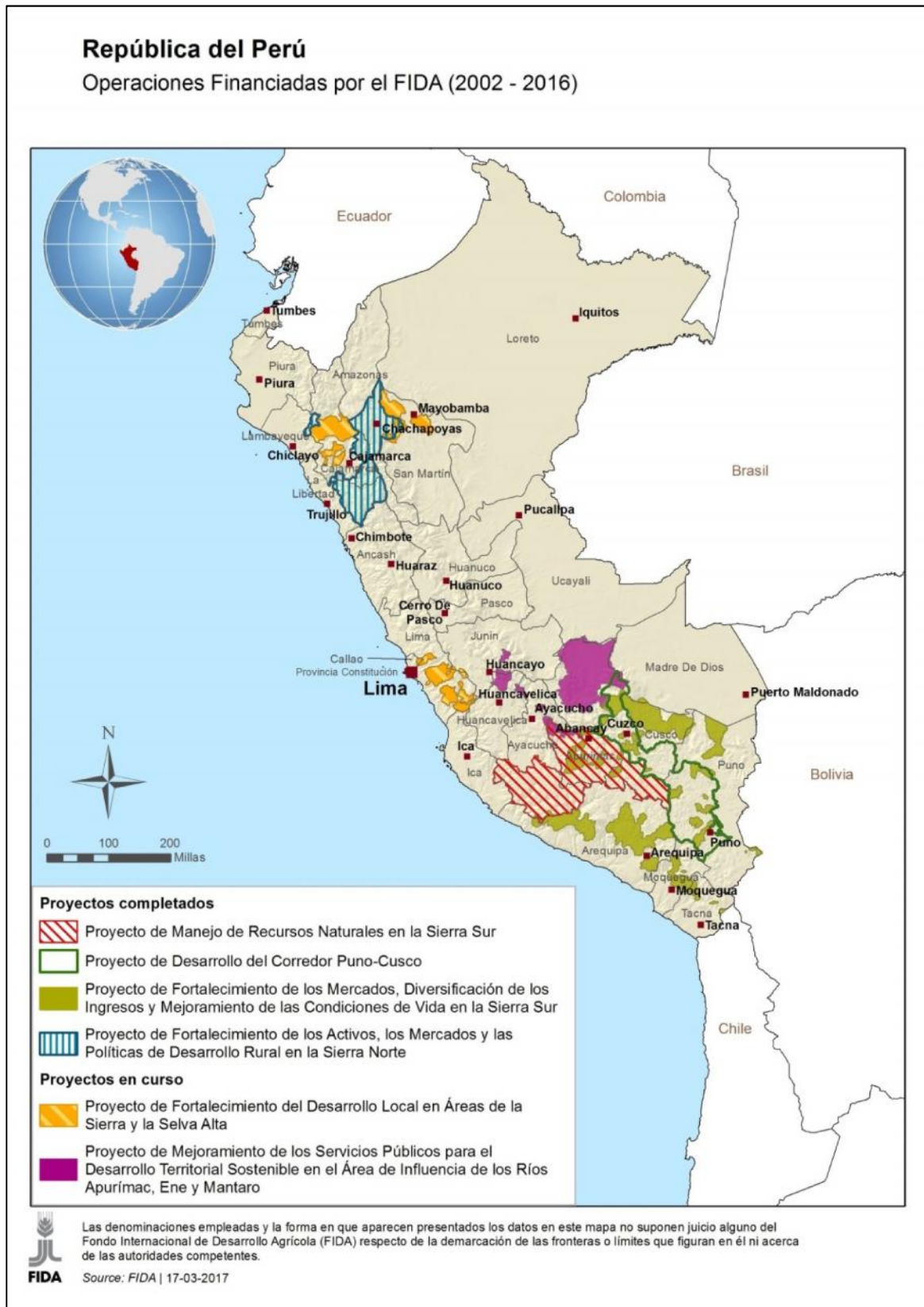
Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País

Resumen ejecutivo

Versión final no editada



# Mapa de las operaciones financiadas por el FIDA



# República del Perú

## Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País

### Resumen ejecutivo

#### Introducción

1. Esta es la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EPPP) que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) lleva a cabo en el Perú. Los principales objetivos fueron valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Perú, generar hallazgos y recomendaciones para fortalecer el programa FIDA en el país y proporcionar información relevante para orientar la preparación del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por sus siglas en inglés) en el país. La evaluación abarca el periodo 2002-2016 e incluye seis proyectos (MERENASS, Corredor Puno Cuzco, Sierra Sur y su préstamo suplementario, Sierra Norte, Sierra y Selva Alta y Proterritorios), de los cuales dos en curso de ejecución (Sierra y Selva Alta y Proterritorios).
2. Operaciones apoyadas por el FIDA. Desde el año 1980, el FIDA ha concedido al Perú diez préstamos, por un monto total de alrededor USD 144 millones. La mayoría de los proyectos se ejecutaron en la Sierra peruana (Sur y Norte), donde, según los datos oficiales, se concentra la pobreza rural. Los dos proyectos más recientes se implementan en las zonas de la sierra y selva alta y en los territorios VRAEM. El financiamiento de las inversiones apoyadas por el FIDA se concentra en el fortalecimiento de los mercados locales. Los préstamos fueron complementados por donaciones específicas para el país, regionales, y globales.
3. Metodología. La evaluación se realizó conforme a las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA (2011) y el Manual de Evaluación (2015), y ha sido orientada por la siguiente pregunta clave: ¿cuál ha sido el valor agregado generado por el FIDA y cuál debería ser su rol y aporte al futuro en un país de renta media como el Perú? La EPPP responde a esta pregunta mediante un análisis del contexto económico y social del país y del nivel de pobreza y utilizando un enfoque de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas.
4. Para la información cuantitativa, se ha contado con los informes finales y con las bases de datos de los proyectos. Además, IOE llevó a cabo un análisis cuantitativo a partir de las bases de datos del IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) y las Encuestas de Hogares (ENAHU), para medir la eficacia de la estrategia de focalización y el impacto de los proyectos Sierra Sur (préstamo suplementario) y Sierra Norte en la reducción de la pobreza rural. Para la información cualitativa, se ha contado con una detallada revisión de la documentación y con las informaciones recogidas a través de entrevistas y grupos de discusión con los beneficiarios durante la misión de campo.
5. Contexto. El Perú pasó de ser clasificado como país de renta media baja a media alta en el año 2008. El desempeño económico del país de los últimos 15 años contribuyó a la reducción de la pobreza monetaria, especialmente en la sierra rural. La incidencia de pobreza total a nivel nacional se redujo de 42,4 % en el 2004 a 20,7 % en el 2015, siendo mayor la reducción en la Sierra Rural que pasa de 79,2 % a 47,8 % en el mismo período. La importante disminución de la pobreza no estuvo acompañada por una reducción de magnitud similar en la desigualdad del ingreso. En 2016 la tasa de pobreza rural (44 %) fue tres veces la tasa de pobreza urbana (14 %).

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

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

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

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

en asistencia técnica como en infraestructura, comercialización, mercados, y en la capacidad de gestión y administración. En cuanto a finanzas rurales, las instituciones microfinancieras (IMF) perdieron más del 50 % de las mujeres ahorristas debido a la falta de incentivos monetarios y a los altos costos de transacción. Finalmente, la falta de una estrategia de salida en la que se tenga una clara definición del papel que asumirían las instituciones nacionales y locales una vez terminado los proyectos, perjudicó la sostenibilidad de largo plazo de los beneficios.

20. La capacidad de innovación de los proyectos FIDA ha sido satisfactoria. Entre las innovaciones más importantes destacan: la transferencia directa de fondos, la metodología de asignación de los recursos de inversión pública basada en concursos, los CLAR, los micro-seguros. Sin embargo, la EEPP evidencia que la capacidad de innovación del FIDA ha mostrado cierta repetición de esquemas anteriores sin generar nuevos procesos y mecanismos innovadores para el desarrollo rural.
21. La ampliación de escala es también satisfactoria especialmente por la adopción de varios instrumentos y enfoques FIDA por parte de otras instituciones. Los CLAR son el instrumento con mayor alcance e institucionalización en la gestión del Estado peruano. Los planes de negocios son aplicados por los principales programas de desarrollo productivo y sociales del gobierno central y de los gobiernos sub nacionales que financian a grupos de productores organizados. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres escaló el enfoque de cuenta de ahorros.
22. Sin embargo, Gobierno del Perú tiene el desafío de operacionalizar las experiencias y lecciones de manera aún más amplificada y a mayor escala. Se tiene un potencial a aprovecharse para nutrir, fortalecer e implementar políticas públicas a favor de los pequeños productores y comunidades campesinas.
23. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Los proyectos del FIDA han exhibido un importante número de mujeres atendidas en los distintos componentes de intervención, la incidencia de la pobreza extrema cayó en mayor medida en los hogares con jefatura de mujer, que al inicio del proyecto tenían una mayor incidencia de la pobreza extrema en comparación de aquellos con jefatura de hombres.
24. Sin embargo, se considera que el enfoque y alcance de las intervenciones para reducir las brechas de género en los ámbitos intervenidos han sido limitadas y, por ejemplo, aún existen brechas de ingresos promedio entre mujeres y hombres y resistencias de los hombres para compartir las decisiones en las organizaciones y asociaciones. Esto revela que los proyectos no deberían apuntar solo al éxito económico y productivo, sino que necesitan buscar también un cambio de mentalidad que favorezca las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres rurales. Por esas razones la EEPP otorga una calificación de moderadamente satisfactoria.
25. El desempeño relativo al componente de medio ambiente y gestión de los recursos naturales es satisfactorio. Ese componente fue central para elevar la conciencia ambiental de familias, comunidades y autoridades en las zonas de intervención de los proyectos, así como en la revalorización de los activos naturales, patrimoniales y culturales. Con los planes de gestión de recursos naturales se motivaron y promocionaron diversas iniciativas de recuperación de saberes y conocimientos ancestrales de respeto y aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.
26. Gran parte de las acciones de los proyectos de la cartera se aprecian favorables a la adaptación al cambio climático, aunque sin estar articuladas a una estrategia integral. Las iniciativas orientadas al aprovechamiento sostenible y valorización de

los recursos naturales fortalecieron las capacidades y condiciones de las familias y comunidades para enfrentar y mitigar los efectos del cambio climático.

27. En el marco de la inclusión financiera, los micro-seguros para catástrofes es una temática que emerge de las visitas de campo para llamar más la atención del FIDA y de las autoridades nacionales peruanas. Por las consideraciones anteriores, la EEPP califica la adaptación al cambio climático de la cartera de proyectos como moderadamente satisfactoria.

#### Actividades no crediticias

28. La gestión de conocimientos es satisfactoria. A pesar de la falta de una estrategia precisa en los COSOP y en las intervenciones, la gestión de conocimientos tuvo su espacio propio y fue clave para la innovación, la ampliación de escala y el dialogo sobre políticas. A partir de los proyectos la gestión de conocimientos estimuló la innovación y ampliación de escala a través de la producción y uso sistemático de los aprendizajes basados en la experiencia.
29. Se produjeron varios estudios y videos de gran interés que abarcan diferentes temas, por ejemplo trabajo con recursos naturales, seguros de vida campesino, PDN, entre otros. Además, las rutas de aprendizaje tuvieron un papel fundamental para aprovechar y compartir sistemáticamente los conocimientos no solamente en el país y en América Latina, sino incluso en Asia y en África.
30. No obstante, se ha observado poca continuidad y un debilitamiento del tema en las intervenciones posteriores, y, en general, no se aprecia una evolución conceptual y operativa con la que se pueda aprovechar todo el potencial de la gestión de conocimientos en los proyectos actuales.
31. Creación de asociaciones. El FIDA mantiene una relación continua con sus contrapartes gubernativas (en particular MEF y MINAGRI). La experiencia del FIDA en el Perú brinda ejemplos exitosos de asociaciones destinadas al intercambio de conocimientos y el aprendizaje, como la colaboración con PROCASUR en la implementación de las rutas de aprendizaje.
32. Sin embargo, la EEPP considera que ha faltado una coordinación sistemática con otros donantes, como el Banco Mundial, la FAO, la Unión Europea etc., y con sus proyectos. No se han aprovechado ni potenciado las alianzas necesarias tanto para el diseño y financiamiento de proyectos, como en los procesos de diálogo de políticas con diversos actores públicos y privados que son cruciales para ampliar la cobertura y profundidad de las intervenciones de desarrollo rural y evitar duplicaciones en las intervenciones.
33. Diálogo de políticas. El FIDA ha mantenido un diálogo de políticas continuo con el Gobierno sobre descentralización, proporcionando conocimientos basados en lecciones aprendidas de los proyectos del FIDA. Se alcanzaron resultados importantes en la formulación de políticas públicas de carácter estratégico, como por ejemplo, la "Ley de Agricultura Familiar" y la "Ley de Talentos Rurales". Los programas de donación han apoyado el dialogo con diferentes estudios y acompañamiento a los proyectos de la cartera, han permitido sistematizar y difundir las experiencias en el marco de la gestión de conocimientos y han tenido incidencia o utilidad para las políticas públicas.
34. No obstante, la EEPP considera que ha faltado una estrategia de diálogo basada en un plan de acción detallado en los COSOP. Como resultado, el diálogo con el GdP no se ha llevado a cabo de manera sistemática, y fue más el resultado de interacciones no estructuradas bajo una agenda estratégica. Igualmente, ha faltado una visión más estratégica y de largo plazo para poner en la agenda de discusión de políticas temas fundamentales como el cambio climático y el enfoque territorial.
35. Se han hecho pocos esfuerzos de coordinación con otras IFIs y agencias ONU de orientación similares al FIDA, y el diálogo aparece como ejercicio bilateral y de



limitado alcance en el conjunto de las políticas públicas. Tampoco se ha observado un acercamiento del FIDA hacia los gobiernos regionales y locales para discutir sobre políticas, siendo actores claves para una mejor estrategia de desarrollo agrario y rural a largo plazo. Esto sería también un elemento favorable al mayor acercamiento hacia los más pobres en la formulación de las políticas y para incorporarlos activamente en sus propios procesos de desarrollo.

#### Desempeño de los COSOP

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

#### Conclusiones

38. La evaluación concluye que el rol especializado del FIDA en el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo rural seguirá siendo importante para el Perú, dada la persistente desigualdad rural/urbana y el papel protagónico de la agricultura familiar como motor de la producción y la alimentación de la población. A pesar de los importantes resultados alcanzados en términos de reducción de la pobreza, empoderamiento de los usuarios e innovación, cabe notar que hay algunas debilidades que quedan por mejorar a nivel de la cartera crediticia, no crediticia y a nivel estratégico.
39. En primer lugar, la ventaja comparativa del FIDA en cuanto a presencia en zonas rurales aisladas y capacidad de llegar a los más pobres a través de la estrategia de focalización, no ha sido aprovechada. En segundo lugar, se ha dejado de lado el concepto de enfoque territorial y, dentro de este marco del enfoque de "corredor económico", que podrían dar contenido a estrategias integrales de desarrollo rural con enfoque territorial. Además, los proyectos no contemplaron de manera explícita la sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático, temas fundamentales dada la alta vulnerabilidad del Perú al cambio climático y sus secuelas. Finalmente, la capacidad de innovación ha mostrado un importante declive en los últimos años.
40. Sin embargo, mirando hacia adelante, el reto es el de seguir innovando y asumir una posición más activa y eficaz en el diálogo sobre políticas para el desarrollo rural en un país de renta media como el Perú. Al respecto, no obstante los resultados obtenidos, la asociación FIDA-Gobierno del Perú no ha prestado suficiente atención a la coordinación con otros socios estratégicos, a la orientación estratégica de los COSOP y a las actividades no crediticias, en particular al diálogo sobre políticas y el fomento de alianzas, que tienen gran potencial para contribuir de manera más amplia a que el Perú transite por procesos más inclusivos de transformación de la población rural.

#### Recomendaciones

41. Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis desplegado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.

42. Recomendación 1: afinar una estrategia de focalización para llegar a los más pobres. La próxima etapa de proyectos debe poner particular atención a poder llegar a los más pobres y vulnerables en las zonas rurales mediante estrategias de focalización más efectivas, y considerando de manera explícita la reducción de brechas entre varones y mujeres, y entre generaciones en el ámbito rural. Una línea inmediata de acción podría ser modificar las “barreras” de entrada de los proyectos y generar incentivos variables que hagan posible la participación de los más pobres en los proyectos. Otra opción importante es generar intervenciones articuladas con los grandes programas sociales en zonas rurales.
43. Recomendación 2: retomar el enfoque territorial que se fue perdiendo en el tiempo y que debe ser retomado en el futuro inmediato dada su enorme importancia para enfrentar con eficacia los retos del desarrollo de zonas rurales tan vastas y difíciles como las del Perú.
44. Recomendación 3: incorporar al cambio climático como eje estratégico de las intervenciones promovidas por el FIDA. Es de relevancia estratégica que el FIDA tenga una clara orientación hacia este tema en sus futuras intervenciones. El tema de adaptación de sectores rurales al cambio climático deberá ocupar una alta prioridad en el diseño y la formulación de proyectos e intervenciones, siendo doblemente importante que se coordine y creen alianzas estratégicas con otros donantes y entidades financieras.
45. Recomendación 4: adoptar un enfoque programático en la elaboración del COSOP. La EEPP recomienda que el próximo COSOP incluya un plan de acción para las actividades no crediticias conducente a:
  - i) el uso más amplio en las políticas públicas de la metodología e instrumentos claves de las intervenciones FIDA. Esta metodología e instrumentos articulados han demostrado ser una pieza fundamental para la reducción de pobreza rural en el Perú y podrían ser adoptados de manera mucho más masiva y sistemática por las diversas instancias del gobierno nacional, y de los gobiernos regionales y locales en sus programas y proyectos de desarrollo rural.
  - ii) la implementación de un enfoque de alianzas estratégicas que genere sinergias con otras entidades financieras como el Banco Mundial, el BID o la Unión Europea y con otros actores públicos y privados relacionados al desarrollo rural. Se considera fundamental que en los próximos años el FIDA le otorgue alta prioridad a generar proyectos co-financiados con instituciones financieras globales y regionales, buscando llegar a una escala más adecuada para un país de ingreso medio alto como el Perú. Esta estrategia requiere de un intenso proceso de discusión y generación de lineamientos y acuerdos comunes con otras entidades en el contexto específico del Perú.