

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Studies

Análisis de impacto del Fondo Contravalor Perú-Alemania

Guido Ashoff

Beate Barthel

Dennis Eucker

Adelheid Knäble de Revollo

Sabine Moron

Martin Scheiber

Análisis de impacto del Fondo
Contravalor Perú-Alemania

Instituto Alemán de Desarrollo / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

El DIE es un instituto multidisciplinario de investigación, asesoramiento y formación para la política alemana y multilateral de desarrollo. Sobre la base de la investigación independiente, el DIE asesora instituciones públicas en Alemania y en todo el mundo sobre cuestiones de actualidad respecto a la cooperación entre países industrializados y en vías de desarrollo. El DIE forma a egresados universitarios alemanes y europeos para el ejercicio de la carrera profesional en el ámbito de la política de desarrollo.

El **Dr. Guido Ashoff** es politólogo y director de departamento en el DIE. Sus áreas principales de trabajo son la agenda internacional para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo, la coherencia entre la política de desarrollo y otras políticas, así como los sistemas de la cooperación al desarrollo de Alemania y otros países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Ha colaborado en tanto que examinador alemán en varios exámenes inter pares (Peer Reviews) de la política para el desarrollo de otros miembros del CAD.

Análisis de impacto del Fondo
Contravalor Perú-Alemania

Guido Ashoff

Beate Barthel

Dennis Eucker

Adelheid Knäble de Revollo

Sabine Moron

Martin Scheiber

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

La Biblioteca Nacional Alemana ha registrado esta publicación en la Bibliografía Nacional Alemana, pudiendo ser consultados los datos bibliográficos completos en la siguiente dirección de Internet: <http://dnb.d-nb.de>.

ISBN 978-3-88985-509-1

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Prólogo

El presente estudio tiene su origen en una iniciativa del Instituto Alemán de Desarrollo / *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE) y fue realizado por un equipo del 42° curso de posgrado del instituto bajo la dirección del Dr. Guido Ashoff, en estrecha cooperación con el Fondo Contravalor Perú-Alemania (FPA), entre noviembre de 2006 y mayo de 2007 y financiado en su mayoría por el DIE. El DIE asume toda la responsabilidad por el contenido.

Después de una preparación en Bonn, el equipo del DIE permaneció en Perú desde el 12 de febrero hasta el 27 de abril de 2007. La estadía de once semanas comprendió tres fases: una preparación de dos semanas en Lima, una fase empírica de cinco semanas donde se realizaron 21 talleres con grupos meta de proyectos del FPA, así como entrevistas complementarias y recopilación de información, y una fase final de cuatro semanas donde el equipo analizó los resultados y los resumió en un informe provisional en español. Antes de dejar Perú, el equipo expuso el informe en cuatro eventos realizados en Lima ante los representantes del FPA y todas las instituciones responsables del fondo o interesadas en el tema. El equipo presentó el informe provisional en Bonn a fines de mayo de 2007 y lo discutió con miembros del DIE, del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), el Banco Alemán de Desarrollo (KfW) y la Sociedad Alemana para las Inversiones y el Desarrollo (DEG).

El equipo del DIE desea aprovechar esta ocasión para agradecer nuevamente a todos quienes cooperaron en la preparación y realización del estudio y lo hicieron posible. Agradecemos primero al Comité Tripartito del FPA, que aceptó muy positivamente y autorizó formalmente la propuesta de un análisis de impacto. Invitados por el DIE, Ricardo Verástegui, representante de la sociedad civil en el Comité Tripartito, y Jorge Gorriti, co-director peruano del FPA, permanecieron en Bonn entre el 26 y el 30 de noviembre de 2006 y entre el 11 y el 19 de diciembre del mismo año, respectivamente, para participar en los preparativos del estudio, aportando vastas e importantes indicaciones para la planificación y realización del estudio.

Para la preparación de los talleres con los grupos meta, el FPA contrató a dos expertas peruanas, Gladys Navarro y Paula Villaruel, quienes asumieron la detallada organización de los talleres a partir de mediados de enero de 2007, siendo apoyadas por los dos co-directores del FPA, Jorge Gorriti y

Dr. Volkmar Blum, así como por sus colaboradoras Dr. Karin Apel, Vanessa Guillén, Graciela Cadenas y Maritza Lluen. Gladys Navarro y Paula Villaruel asumieron también la mayor parte de la moderación de los talleres. Los colaboradores del programa PROAGUA de la (ex) Sociedad alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), Fredy Huayacha y Neri Huayllani, así como Valentín Camasca en el municipio de Mutuyupata, realizaron en forma muy competente la interpretación simultánea quechua – español requerida en una serie de talleres.

El DIE agradece también al FPA por la facilitación de una oficina, el diverso apoyo logístico, el financiamiento de una de las dos expertas peruanas, así como por la organización y el financiamiento de los eventos en Lima, donde el equipo del DIE pudo presentar y discutir los resultados del estudio.

Queremos agradecer principalmente a todos los entrevistados por su buena disposición en las extensas entrevistas que aportaron informaciones esenciales. Los entrevistados se nombran en los resúmenes por proyecto en el Anexo 2. Los verdaderos protagonistas de este estudio fueron los participantes de los talleres, quienes hicieron posible el análisis de impacto con su paciente, sincera y comprometida colaboración en las jornadas de discusiones grupales. A ellos les dedicamos el estudio. En los hechos, ellos mismos realizaron el análisis de impacto en los talleres y por eso también están informados sobre los resultados que les conciernen.

Por último, agradecemos sinceramente a la Dr. Susanne Neubert, colaboradora científica y colega del DIE, por sus diversos consejos metodológicos.

La presente publicación del estudio aparece recién ahora debido a numerosas otras tareas que debió asumir entretanto el jefe del equipo. Éste visitó nuevamente Perú en febrero y marzo de 2009 y en la ocasión actualizó algunas informaciones relativas al FPA y al contexto expuesto en el Capítulo 2. La parte del estudio relativa a los proyectos no fue actualizada, pues para ello habría sido necesaria una nueva investigación empírica.

Guido Ashoff

Índice

Lista de siglas

Resumen		1
1	Introducción	13
1.1	Origen, objetivo y destinatarios del estudio	13
1.2	Caso de estudio: el FPA	14
1.3	Particularidades del FPA	15
1.4	Fundamentación de los objetivos del estudio	16
1.5	Estructura del estudio	19
2	Pertinencia de los objetivos y áreas de intervención del FPA en términos de política de desarrollo	20
2.1	Objetivos y áreas de intervención del FPA	20
2.2	Pertinencia conceptual de los objetivos y áreas de intervención del FPA	21
2.3	Pertinencia de los objetivos y áreas de intervención del FPA en el contexto peruano	25
3	¿Las formas de organización, zonas de intervención, los principios y procedimientos del FPA responden a sus objetivos?	37
3.1	Génesis y fundamentación de la especial forma de organización del FPA	37
3.2	Regiones de intervención del FPA	39
3.3	Principios y procedimientos del FPA	42
3.4	Proyectos de la primera fase (2003 – 2007)	49
3.5	Autoevaluación del FPA	50

4	MAPP como enfoque metodológico para el análisis de impacto del FPA	51
4.1	Impactos y análisis de impactos	51
4.2.	Características y trasfondo del MAPP	57
4.3	Elección del MAPP para el análisis de impacto del FPA	58
4.4	Aplicación del MAPP	58
5	Diseño del estudio	65
5.1	Determinación de las dimensiones de pobreza a observar	65
5.2	Observación preliminar acerca de la apreciación de la eficacia de los proyectos del FPA	67
5.3	Muestra del estudio	68
5.4	Composición de los grupos de discusión y otras fuentes de información	70
5.5	Realización y evaluación de las discusiones grupales	71
6	Resultados del análisis de impacto	72
6.1	Procesamiento de las informaciones	73
6.2	Resultados en el área de gobernabilidad y participación ciudadana	75
6.3	Resultados en el área del suministro de agua potable/saneamiento	79
6.4	Resultados en el área de riego	81
6.5	Exigencias y procedimientos del FPA	83
6.6	Experiencias con el MAPP: alcance y límites del método	84
7	El FPA desde una perspectiva sistémica	86
7.1	La controversia sobre los fondos contravalor bilaterales	86
7.2	¿El FPA y los fondos contravalor son estructuras paralelas?	90

7.3	¿Falta de sostenibilidad del FPA y de los demás fondos contravalor?	93
7.4	¿Poca coordinación y pocos efectos sinérgicos entre los fondos contravalor?	95
7.5	¿Falta de alineación del FPA en las estrategias peruanas de desarrollo a largo plazo?	96
7.6	¿Incertidumbre respecto de los impactos estructurales permanentes del FPA?	96
7.7	Conclusión	97
Bibliografía		99

Anexos

Anexo 1: Resultados del análisis de impacto – Sinopsis	105
Anexo 2: Resultados del análisis de impacto de los 21 proyectos seleccionados	109

Índice de los cuadros insertados en el texto

2.1	Objetivo principal, áreas de intervención, objetivos específicos y actividades del FPA	20
2.2	Concepto de pobreza de Amartya Sen	22
2.3	Mecanismos de participación ciudadana local en el Perú	32
3.1	Regiones de intervención del FPA en la primera fase	40
3.2	Criterios básicos de apoyo del FPA en la primera fase	43
3.3	Ciclo de los proyectos del FPA	46
4.1	Términos de la cadena de resultados (<i>results chain</i>)	51
4.2	Enfoques cuantitativos y cualitativos de análisis de impacto	55

4.3	Situación de vida de los grupos meta (Matriz 1)	59
4.4	Análisis de las tendencias de la situación de vida (Matriz 2)	60
4.5	Lista de intervenciones (Matriz 3)	62
4.6	Matriz de impactos (Matriz 4)	64
5.1	Concepto de pobreza del análisis de impacto	66
5.2	Composición intentada de los grupos de discusión en los talleres	70
7.1	Fondos de contravalor bilaterales en el Perú	88
7.2	Definición de unidades de ejecución de proyectos (UEP) paralelas	91

Índice de las tablas insertadas en el texto

2.1	Indicadores macroeconómicos del Perú 2000 – 2009	26
2.2	Pobreza y pobreza extrema en el Perú (porcentaje de la población), 1997 – 2002, 2004 – 2008	28
2.3	Coberturas de agua potable y saneamiento en el Perú en 2004 y metas para 2010 y 2015 (porcentaje de la población servida)	34
3.1	Nivel de pobreza de las regiones de intervención del FPA y distribución regional de los proyectos del FPA en la primera fase	41
3.2	Distribución de los proyectos del FPA (primera fase) según el nivel de pobreza de los distritos	42
3.3	Solicitudes admitidas y proyectos ejecutados 2003 – 2007	49
3.4	Autoevaluación del FPA	50
5.1	Muestra del análisis de impactos	69

Lista de siglas

BMZ	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i> (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo)
CIM	<i>Centrum für internationale Migration und Entwicklung</i> (Centro de Migración Internacional y Desarrollo)
DED*	<i>Deutscher Entwicklungsdienst</i> (Servicio Alemán de Desarrollo)*
DEVIDA	Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas
DIE	<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i> (Instituto Alemán de Desarrollo)
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONDAM	Fondo de las Américas
FPA	Fondo Contravalor Perú-Alemania
GTZ*	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*</i> (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
InWEnt*	<i>Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH*</i> (Capacitación y Desarrollo Internacional)
JASS	Junta administradora de servicios de saneamiento
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Banco Alemán de Desarrollo)
MAPP	<i>Method for Impact Assessment of Programs and Projects</i>
MD	Municipalidad distrital
MP	Municipalidad provincial
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
PIB	Producto interno bruto

* Desde 2011 parte de la GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, Agencia Alemana de Cooperación Internacional)

PRA	<i>Participatory Rural Appraisal</i>
PROFONANPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
RAAA	Red de Acción en Alternativas al Uso de Agroquímicos
S/.	Nuevo Sol
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UEP paralelas	Unidades de ejecución de proyectos paralelas

Resumen

1 Introducción

El Fondo Contravalor Perú-Alemania (FPA) surgió a partir del sexto acuerdo de canje de deuda suscrito entre ambos países el año 1997, en el cual el gobierno federal condonó a Perú una parte de su deuda pública y Perú se comprometió a invertir el 40 % de la suma condonada en moneda nacional en proyectos de protección del medioambiente o lucha contra la pobreza. Para la utilización de los recursos contravalor peruanos resultantes del canje de deuda se suscribieron diez convenios hasta 2005, de los cuales uno del año 1999 tenía por objeto la formación del FPA para combatir la pobreza. El acuerdo especial de ejecución del FPA fue firmado el año 2002.

El FPA inició sus actividades operativas el año 2003 y debía terminar originalmente a fines de 2007. Los remanentes permitieron continuar la actividad el año 2008. En esta primera fase dispuso de un contravalor de aproximadamente 16,3 millones de dólares. Un nuevo canje de deuda a favor del FPA por un contravalor de 10 millones de euros dio inicio a una segunda fase, a principios de 2009, que estaba planificada inicialmente para cuatro años, y fue prolongada en 2010 hasta el año 2015 con la facilitación de otro canje por un contravalor de 16,1 millones de euros. Se mantuvieron las áreas de intervención del FPA. El FPA se concentra en zonas especialmente pobres en el Norte y Sureste del Perú y trabaja en tres áreas con los siguientes objetivos: (i) mejorar la gobernabilidad y participación ciudadana a nivel local, (ii) mejorar el suministro de agua potable y saneamiento en zonas rurales y urbano-marginales, (iii) mejorar el riego en la pequeña agricultura.

El presente estudio tenía tres objetivos. El propósito principal consistió en contribuir por primera vez al análisis de la eficacia del FPA, algo que interesaba tanto a la parte alemana como a la peruana. En segundo lugar, se aplicaría un enfoque de análisis de impacto relativamente nuevo, desarrollado en el DIE (MAPP – *Method for Impact Assessment of Programs and Projects*) y se examinaría su idoneidad y alcance. En tercer lugar, se buscaba dilucidar, desde una perspectiva sistémica y tomando como ejemplo el FPA, el papel de los fondos contravalor en la cooperación al

desarrollo, de los cuales existen varios en Perú y también en otros países en desarrollo y que son objeto de controversia.

2 Pertinencia de los objetivos y áreas de intervención del FPA en términos de política de desarrollo

La misión o el objetivo principal del FPA (contribución a la lucha contra la pobreza) y sus tres objetivos específicos antes mencionados son pertinentes en términos de política de desarrollo, tanto en su concepción como en relación con el contexto peruano. La lucha contra la pobreza es un objetivo reconocido internacionalmente e inspirado en un concepto multidimensional de la pobreza, que comprende los derechos humanos y la participación política, al igual que las oportunidades de ingresos, el acceso a los servicios sociales básicos, la participación socio-cultural y protección frente a crisis económicas y de otro tipo. De aquí se puede deducir directamente la pertinencia del fomento de la gobernabilidad y participación ciudadana a nivel local respecto de la pobreza. De igual manera son pertinentes los otros dos objetivos del FPA. Un deficiente suministro de agua potable y saneamiento es característico y amplificador de la pobreza, por lo que resultan pertinentes las medidas de asistencia. Esto mismo es válido en el mejoramiento del riego en la pequeña agricultura. La pobreza es especialmente alta en las zonas rurales donde predomina la pequeña agricultura. Una de sus causas fundamentales en las zonas (semi) áridas es la falta de agua de riego, lo que limita la productividad agrícola y, por ende, la seguridad alimentaria y las fuentes de ingresos.

A pesar del positivo desarrollo económico de los últimos años en Perú, la pobreza sigue siendo un serio problema. El año 2008, el porcentaje de la población en pobreza fue de un 36 % y en extrema pobreza de 13 %. La pobreza es especialmente alta en las zonas rurales donde predomina la pequeña agricultura. Una dimensión esencial de la pobreza consiste en el deficiente suministro de agua potable y saneamiento, especialmente en el ámbito rural. La lucha contra la pobreza es uno de los objetivos de gobierno declarados en Perú y ha sido concretizado en una serie de documentos y programas (Acuerdo Nacional de 2002, Plan Nacional de Superación de la Pobreza de 2004, Marco Social Multianual 2009–2011).

El FPA se alinea claramente en la política de gobierno de Perú, no sólo respecto de su misión, sino también con sus tres objetivos específicos. El año 2002 comenzó un amplio proceso de descentralización destinado a fortalecer los gobiernos locales y regionales, así como la participación ciudadana. El mejoramiento del suministro de agua potable y del saneamiento es el propósito de varios programas (Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural, Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015, Programa Agua para Todos). La solución de los problemas de riego es el objetivo de la Política y Estrategia Nacional de Riego en el Perú de 2003, incluida en la Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos Continentales del Perú de 2004, como marco de referencia de una gestión integrada y sustentable de las aguas. El año 2006 se agregó el Programa de Riego Tecnificado para la rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de riego.

3 ¿Las formas de organización, zonas de intervención, los principios y procedimientos del FPA responden a sus objetivos?

La respuesta es positiva. La modalidad como fondo bilateral con inclusión de la sociedad civil y la consiguiente estructura tripartita del órgano de decisión máxima han demostrado ser beneficiosas para el trabajo del FPA y la consecución de sus objetivos. La participación de la parte alemana, así como de la sociedad civil, ha ampliado la vigilancia y control en el uso de los recursos, poniendo un freno institucional a una posible utilización indebida de los recursos, como se ha informado de otros fondos. En opinión de todos los involucrados, la representación de la sociedad civil en el Comité Tripartito ha incrementado la legitimidad del FPA y la transparencia de su trabajo, además de promover su orientación hacia los pobres.

Las zonas de intervención del FPA responden a su orientación hacia los pobres. El nivel de pobreza de los seis departamentos donde trabajó el FPA en la primera fase se encuentra claramente sobre el promedio nacional. Dentro de las regiones apoyadas, el FPA se concentró en los distritos más pobres. De los 210 proyectos realizados en la primera fase, 175 correspondieron a distritos con un porcentaje de pobres superior al 70 %.

Para su fomento de proyectos, el FPA había fijado una serie de principios que perseguían básicamente cinco propósitos: (i) orientación a las necesidades de los grupos meta, (ii) transparencia y calidad como parámetros en la elección de proyectos, (iii) igualdad de oportunidades (ninguna preferencia con comunidades con mejores capacidades y ninguna discriminación de comunidades especialmente pobres por altas exigencias de proyecto), (iv) fomento de la responsabilidad propia de los organismos ejecutores de proyectos y grupos meta, (v) aseguramiento de la sostenibilidad de los proyectos. Estos principios responden a los objetivos del FPA.

Los procedimientos diferenciados del FPA apuntaban a lograr un avance rápido del ciclo de los proyectos, asegurando al mismo tiempo la calidad. El período entre la convocatoria y la aprobación fue de cerca de 9 meses. La ejecución de los proyectos hasta la entrega duró entre seis y nueve meses (lo que se explica también por la pequeñez de los proyectos). La celeridad del ciclo de los proyectos implicó que los recursos financieros beneficiaran rápidamente a los grupos meta y fue valorada por los diferentes entrevistados como una ventaja esencial del FPA, en comparación con alguno que otro fondo con un desembolso de recursos considerablemente más prolongado.

4 MAPP como enfoque metodológico para el análisis de impacto del FPA

El MAPP es un método cualitativo para el análisis de impactos, que se centra en los actores y se aplica *ex post*, en el cual los datos centrales se recopilan en forma participativa con los grupos meta a través de discusiones estructuradas de grupo. Este método se eligió por diversas razones. Por un lado, se descartó un análisis cuantitativo por la ausencia de datos de base (*baseline*) sobre la situación socioeconómica de los grupos meta de los proyectos. Por el otro, el MAPP pareció especialmente idóneo para proyectos orientados directamente a los grupos meta, como los del FPA. Además, con un enfoque abierto, no determinado por la supuesta cadena de resultados, se pretendía registrar en lo posible todos los factores de influencia importantes, así como los impactos intencionados y no intencionados. Por último, como se mencionó, se trataba de probar con el MAPP un enfoque de análisis de impacto relativamente nuevo.

La aplicación del MAPP comprende varios pasos. Para adecuar el método al contexto peruano se modificaron u omitieron algunos pasos de la versión original. En el presente estudio el procedimiento comprendió los siguientes pasos: (i) registro de la situación de vida de los grupos meta, (ii) análisis de tendencias (determinación de los cambios en la situación de vida en los años pasados incorporando diferentes dimensiones de pobreza), (iii) lista de intervenciones (identificación de las actividades más importantes para el desarrollo de la comunidad), (iv) matriz de influencias (registro de los impactos de las distintas intervenciones, incluidos los proyectos del FPA, sobre las diferentes dimensiones de la situación de vida), (v) resumen. Además se cotejaron y completaron los resultados de los talleres con otras informaciones (p.ej., documentación de proyectos, estadísticas, entrevistas con informantes no involucrados, visita a las localidades).

5 Diseño del estudio

Para determinar los impactos relativos a la pobreza de los proyectos FPA, en los talleres MAPP se tomaron como base cuatro dimensiones derivadas del concepto de pobreza de Amartya Sen (situación de vida, acceso a recursos, educación, gobernabilidad y participación ciudadana), que fueron desglosadas con sub-criterios en los talleres con los participantes.

Dado que en el estudio sólo se podían incluir proyectos finalizados y se debía encontrar un equilibrio aceptable entre un universo suficientemente amplio de proyectos y un período suficientemente largo hasta que se produjeran sus impactos, se eligió el término del año 2005 como límite para los proyectos finalizados. Para esa fecha existía un universo de 87 proyectos y un período de por lo menos 14 meses entre la manifestación de impactos y la realización del estudio. Considerando la capacidad disponible de personal y tiempo (cinco semanas para el trabajo empírico, dos equipos de estudio), de los 87 proyectos se seleccionaron 21 para el estudio. Esta selección consideró las tres áreas y las zonas de intervención del FPA, así como la situación de pobreza de los distritos, la cantidad de familias favorecidas por los proyectos y, por último, los aspectos logísticos y de seguridad.

A cada taller fueron invitadas cerca de 20 a 25 personas, que representaban a los usuarios y otros miembros de la comunidad afectados por los proyectos. La cantidad efectiva de participantes fue variable y en algunos casos claramente mayor. La motivación principal para participar fue la posibilidad de aportar la opinión propia y discutir acerca de la situación de vida pasada, presente y futura. Los talleres se realizaron en dos medias jornadas o durante un día completo y fueron traducidos con un intérprete (quechua-español) cuando fue necesario.

Las discusiones de grupo se analizaron sobre la base de las matrices llenadas durante los talleres y anotaciones adicionales. Las informaciones fueron complementadas y cotejadas con entrevistas y visitas a las localidades y sintetizadas a continuación en los resúmenes por proyecto (Anexo 2).

6 Resultados del análisis de impacto

Los resultados del análisis de impacto se evaluaron en relación con los siguientes aspectos centrales: pertinencia de los proyectos FPA, impactos de los proyectos, contribución de los proyectos al cambio de la situación de vida en general de los grupos meta, sostenibilidad de los proyectos.

Gobernabilidad y participación ciudadana

Los doce proyectos estudiados fueron pertinentes pues en todos los casos existían déficits en las tres áreas abordadas por el FPA (planificación del desarrollo local, capacitación de las municipalidades, participación ciudadana). En 8 de los 12 proyectos los impactos fueron (muy) positivos, en 3 proyectos fueron parcialmente positivos. Solo un proyecto no generó prácticamente ningún impacto. Ninguno de los proyectos tuvo impactos negativos.

En dos proyectos, los participantes de los talleres atribuyeron directamente el mejoramiento en su situación de vida a los proyectos FPA. En seis casos mejoró la situación de vida de los grupos meta en los aspectos donde los proyectos FPA también produjeron impactos positivos, aún cuando los participantes de los talleres no pudieron establecer una relación directa con ellos. En tres casos empeoró la situación de vida en

general, a pesar de los impactos positivos de los proyectos FPA, debido a otros factores negativos.

Al momento del estudio, 9 proyectos evidenciaron ser sostenibles, 2 limitadamente sostenibles y 1 no sostenible. En la mitad de los proyectos parecía (muy) probable la futura sostenibilidad, mientras que en la otra mitad parecía (muy) incierta. Entre los factores positivos se cuentan las alianzas estratégicas establecidas exitosamente para los proyectos, la profesionalización de las municipalidades y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Uno de los factores de riesgo más importantes es el reemplazo parcial o total de los funcionarios municipales cuando asume un nuevo gobierno local.

Suministro de agua potable/saneamiento

Los cinco proyectos estudiados fueron pertinentes porque los grupos meta no disponían anteriormente de un suministro de agua potable suficiente ni de saneamiento. Todos los proyectos tuvieron impactos (muy) positivos: directos, con la facilitación de agua potable y un mejor saneamiento; indirectos, con el mejoramiento de la salud y una asistencia más regular a la escuela de los niños, así como menores gastos por medicamentos. En dos proyectos se mermaron los impactos positivos debido, primero, a fallas de planificación y construcción, lo que derivó en un suministro irregular de agua potable, y, segundo, a la evacuación de las aguas servidas a los campos y la consiguiente contaminación del medioambiente (impacto negativo). En los casos en que mejoró la situación de vida en general, los proyectos FPA fueron un factor importante, aunque no siempre el único. Por otro lado, hubo casos en que no cambió o empeoró la situación de vida en general. En estos casos los impactos de los proyectos FPA no bastaron para contrapesar los factores negativos.

Al momento del análisis de impacto, cuatro proyectos evidenciaron ser sostenibles, uno de ellos con limitaciones por las fallas de planificación y construcción antes mencionadas. En cuatro proyectos parecía probable la futura sostenibilidad si se cumplen determinadas condiciones y en un caso parecía incierta. La educación sanitaria de la población y la capacitación de las JASS en relación con la operación y mantenimiento de las instalaciones repercutieron positivamente sobre la sostenibilidad. Los factores de riesgo respecto de la sostenibilidad fueron sobre todo de

carácter financiero, a excepción de los problemas técnicos. No todos los usuarios pagaron la cuota familiar fijada y en algunos casos tal cuota no alcanzaba para solventar la operación y mantenimiento. Las reparaciones deberían ser realizadas en tales casos con el trabajo de los propios usuarios.

Riego

Los cuatro proyectos estudiados fueron pertinentes porque se trataba de regiones (muy) pobres, el agua era el factor limitante en la agricultura y antes se habían aplicado métodos ineficientes de riego. Todos los proyectos tuvieron impactos (muy) positivos. La canalización permitió el uso más eficiente del agua, la explotación más intensiva del suelo y/o la extensión de los campos, lo que derivó en una mayor producción, el aumento de los ingresos y la consiguiente mejora en la salud. Además, se fomentó la participación ciudadana con la planificación y ejecución conjunta de los proyectos y usufructo común de los canales. Por otro lado, los proyectos FPA eran demasiado pequeños como para mejorar en general la situación de vida de los grupos meta. Numerosos otros factores confluyeron a mejorar, mantener o empeorar la situación de vida.

Al momento del estudio, los cuatro proyectos estaban operativos y produjeron impactos. En tres proyectos parecía probable la futura sostenibilidad bajo determinadas condiciones, y en uno improbable si no se realizan transformaciones técnicas de fondo. En general se diferencian las condiciones de sostenibilidad entre la costa y la sierra. En la costa existe una tradición de grupos de usuarios en la agricultura de riego. Por otro lado, los cultivos de caña de azúcar y arroz (también en dos proyectos FPA), intensivos en el uso de agua, producen a largo plazo una salinización del suelo. En la sierra son más bien débiles las estructuras de organización en el riego. Además, el riego tradicional por inundación de los campos genera erosión del suelo debido a las extremas pendientes, un problema que perjudica también la sostenibilidad de un proyecto FPA.

Exigencias y procedimientos del FPA

Las entrevistas realizadas adicionalmente a los talleres evidenciaron una alta satisfacción de los actores involucrados en la planificación y ejecu-

ción de los proyectos con las exigencias y procedimientos del FPA. Esto se refiere tanto a las convocatorias de proyectos y la selección conforme al principio de competencia, como también a las exigencias planteadas a las solicitudes de proyectos, la conformación de alianzas y los aportes propios de los solicitantes. La cooperación general con el FPA se valoró positivamente casi sin excepciones (armonía, buena organización, flexibilidad del FPA). Cabe señalar como limitación que no se realizaron entrevistas en comunidades cuyas solicitudes de proyecto habían sido rechazadas por el FPA.

Experiencias con MAPP: alcance y límites del método

El MAPP ha demostrado ser aplicable en el análisis de impacto del FPA, tanto en la práctica (gasto aceptable de tiempo), como también en el contenido. Fue posible considerar la multidimensionalidad de la pobreza y registrar en forma diferenciada los impactos. Los participantes en los talleres aceptaron el método, lo juzgaron muy positivamente y participaron activamente en las discusiones grupales. Con frecuencia manifestaron interés en el método como tal. En el éxito de las discusiones grupales fue importante la moderación asumida por las expertas peruanas, que tenían experiencia en el trabajo con grupos meta y conocían las particularidades socioculturales.

Debido a su naturaleza cualitativa, el MAPP presentó ciertos límites: (i) Las informaciones generadas se basaban en las estimaciones de los participantes en los talleres y contenían por ello un elemento subjetivo, que exigió un cotejo con otras informaciones (triangulación). (ii) Las informaciones dependían también de la composición de los grupos. Si bien previamente se habían fijado los criterios pertinentes, las discusiones grupales constituyeron eventos sociales cuya dinámica fue influida por las particularidades de cada caso. Por ello, los resultados de tales discusiones deben ser interpretados como una aproximación. (iii) No fue posible medir los impactos identificados o compararlos cuantitativamente entre sí o con los impactos de otras intervenciones. En consecuencia, las informaciones obtenidas con el MAPP no pueden ser usadas para la planificación cuantitativa (p.ej., financiera).

7 El FPA desde una perspectiva sistémica

Al momento de este estudio (2007), en Perú existían seis fondos contravalor bilaterales, incluido el FPA, de los cuales aún (2012) operan cinco, que provienen de canjes de deuda o donaciones convertidas en recursos contravalor. Existe controversia acerca del papel de los fondos contravalor bilaterales. Los partidarios no son sólo los donantes, que eligieron esta modalidad junto con el gobierno peruano, sino también la sociedad civil, que ve en ellos un instrumento innovador para combatir la pobreza o proteger el medioambiente a nivel local y que la incorpora de diversas maneras. En cambio, un estudio acerca de los canjes alemanes de deuda en Perú planteó críticas al FPA y también respecto de los fondos contravalor en general.

La crítica planteó cinco argumentos: (i) estructuras paralelas fuera de las estructuras y procedimientos nacionales del Perú, (ii) deficiente sostenibilidad por la falta de disposición del gobierno peruano a mantener con recursos propios las estructuras y proyectos una vez agotados los recursos contravalor, (iii) casi ninguna coordinación y aprovechamiento de efectos sinérgicos, (iv) falta de alineación del FPA en las estrategias peruanas de desarrollo de largo plazo, (v) incertidumbre respecto de los impactos estructurales permanentes del FPA que contribuyan a eliminar las causas de la pobreza. Estos argumentos son ciertos en parte e injustificados en otra.

Los fondos contravalor bilaterales no son estructuras paralelas en un sentido puro, pues no dependen sólo de los donantes. El gobierno peruano siempre ha estado representado en los órganos de decisión máxima y la sociedad civil en parte. Por otro lado, no se trata de fondos meramente peruanos, pues los donantes forman parte de los órganos de decisión máxima, y además existen paralelamente a los fondos nacionales. Para el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú y la sociedad civil, este paralelismo es una causa esencial de la eficiencia y eficacia del FPA en comparación con los fondos nacionales, considerados susceptibles de politización y corrupción. Si este reproche es cierto, parece comprensible canalizar los recursos contravalor a través de los fondos bilaterales para acelerar la eficiencia y eficacia, pero es problemático a largo plazo porque Perú debería estar interesado en crear instituciones nacionales de desarrollo eficaces y los donantes se comprometieron a utilizar y fortale-

cer las estructuras y procedimientos de las contrapartes, en lugar de crear estructuras paralelas, en la Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París de 2005.

Esta flaqueza puede corregirse sólo en parte. En Perú llega a su fin el tiempo para nuevos canjes de deuda (y donaciones), cuyos recursos contravalor puedan ser asignados a los fondos nacionales, dado que se estrecha el margen para otros canjes de deuda y la situación macroeconómica es más bien favorable. Para contribuir al fortalecimiento de los fondos y procedimientos nacionales en estas circunstancias, los fondos contravalor existentes deberían documentar sus experiencias sobre la eficiencia y eficacia, tal como lo hizo el FPA al término de su primera fase, evaluarlas en relación con buenas prácticas y transferirlas en un diálogo intensivo con los fondos nacionales. Sin embargo, lo decisivo es la disposición del gobierno peruano y de la sociedad civil a intervenir para mejorar los fondos nacionales allí donde subsistan deficiencias.

Es cierto el reproche de falta de disposición del gobierno peruano a mantener con recursos propios los fondos contravalor y sus proyectos. En el pasado han finalizado varios fondos contravalor sin que fueran proseguídos. En el caso del FPA, era inminente el cierre en 2008, cuando se habían agotado los recursos de la primera fase. En todo caso, la continuación con recursos nacionales implicaría convertir los fondos bilaterales en fondos nacionales o integrarlos en fondos nacionales existentes y, al mismo tiempo, garantizar la eficiencia y eficacia de los fondos bilaterales precedentes. Sin embargo, para el gobierno peruano y la sociedad civil esto último parece poco prometedor a corto y mediano plazo, de forma que en los hechos no existe sostenibilidad en el sentido de una continuación por parte de Perú.

También es cierta la advertencia de que prácticamente no existen coordinación y efectos sinérgicos de los fondos contravalor. La razón principal es que éstos tienen diferentes años de inicio, plazos y prioridades sectoriales. Esta diversidad significa, por un lado, que no existe duplicidad en el trabajo, pero por otro lado limita la cooperación. En todo caso, al parecer no se produjo un intercambio intensivo entre los fondos contravalor y con los fondos nacionales.

Es injustificada la crítica sobre la deficiente alineación del FPA en las estrategias peruanas de desarrollo de largo plazo. En el examen de la

pertinencia del FPA en términos de política de desarrollo quedó claro que éste se alinea claramente en las estrategias peruanas de desarrollo, tanto respecto de su objetivo principal como también en sus objetivos específicos. Conforme al presente análisis de impacto tampoco se puede afirmar que exista incertidumbre respecto de impactos estructurales permanentes del FPA. Con sus pequeños proyectos, el FPA ha contribuido de varias maneras a fortalecer estructuras y procedimientos nacionales, cuya sostenibilidad dependerá, sin embargo, en primer lugar de las condiciones por el lado peruano.

1 Introducción

1.1 Origen, objetivo y destinatarios del estudio

La idea del presente estudio surgió en el DIE, que estudia desde hace años la eficacia de la cooperación para el desarrollo desde una perspectiva conceptual y metodológica y que quería aprovechar la estada de once semanas de un grupo de trabajo de su programa de posgrado en un país en desarrollo para profundizar empíricamente en el tema. En la ocasión también se pretendía aplicar un enfoque de análisis de impacto (MAPP)¹ desarrollado en el DIE.

En conversaciones previas con el BMZ y el KfW se eligió el FPA como caso de estudio, pues ninguna de las dos instituciones tenía prevista una evaluación del fondo por razones formales (véase más abajo) y el análisis de impacto podía contribuir a llenar un vacío en el control de resultados del FPA.² El jefe del equipo presentó la propuesta de un análisis de impacto al órgano de decisión máxima del FPA (Comité Tripartito) en su sesión del 22.6.2006 y recibió su autorización.

Con la elección de este caso de estudio se abrió también la posibilidad de abordar el papel de los fondos contravalor bilaterales en la cooperación al desarrollo, que son objeto de controversia, particularmente desde la perspectiva de la Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París de 2005. Junto al FPA, en Perú existe una serie de otros fondos contravalor bilaterales y en otros países también.

Conforme a sus tres objetivos (análisis de impacto del FPA, aplicación del MAPP, estudio del FPA desde una perspectiva sistémica), el estudio se dirige a tres grupos de destinatarios: (i) a los actores involucrados directamente en el FPA, es decir, a las partes representadas en el Comité Tripartito, a los colaboradores del FPA, así como a los responsables de los proyectos, organizaciones ejecutoras y grupos meta de los proyectos del FPA, (ii) a aquellos interesados en la metodología de los análisis de impacto y su aplicación práctica, (iii) a los gobiernos socios (especialmente el peruano), así como a donantes que aplican el instrumento de fondos contravalor.

1 El MAPP fue desarrollado por la colaboradora del DIE, Dra. Susanne Neubert.

2 La presente investigación es un análisis de impacto y no una evaluación, que habría sido más amplia e incluido, por ejemplo, el análisis de la relación costo-beneficio (eficiencia).

1.2 Caso de estudio: el FPA

El trasfondo del FPA es el sexto acuerdo de canje de deuda entre Perú y Alemania de 1997, en el cual el gobierno alemán le condonó a Perú una parte de su deuda pública y el gobierno peruano se comprometió a invertir el 40 % de la suma condonada en moneda nacional en proyectos destinados a la protección del medioambiente o a la lucha contra la pobreza. Se suscribieron diferentes convenios para el uso de los recursos contravalor peruanos. Uno de ellos, del año 1999, dio origen al FPA con el objetivo de apoyar proyectos de lucha contra la pobreza en las tres áreas prioritarias de la cooperación al desarrollo peruano-alemana.³ El acuerdo especial relativo a la operación del FPA se suscribió en octubre de 2002.

Después de los preparativos, el FPA se constituyó en abril de 2003, comenzó su actividad operativa en septiembre de 2003 y duraría originalmente hasta fines de 2007. Para esta primera fase⁴ disponía del contravalor de aproximadamente 16,3 millones de dólares.⁵ El FPA otorga sólo aportes no reembolsables, no es un fondo rotativo y finaliza cuando se agotan sus recursos. Se concentra en zonas rurales y urbano-marginales especialmente pobres en el Norte y Sureste de Perú⁶ y tiene tres áreas de intervención: (i) gobernabilidad y participación ciudadana a nivel local (elaboración de planes de desarrollo local; mejoramiento de las capacidades de las municipalidades; fomento de la participación ciudadana); (ii) agua potable y saneamiento en zonas rurales y urbano-marginales; (iii) riego en la pequeña agricultura. Los

3 (i) Modernización del Estado (democracia, sociedad civil, administración pública), (ii) suministro de agua potable y saneamiento, (iii) desarrollo rural sostenible (BMZ 2006a).

4 FPA (2007a) brinda un resumen acerca de la actividad del FPA desde 2003 hasta 2007. El año 2008 fue un año de transición, donde el FPA financió algunos proyectos con el remanente de fondos. La finalización del Fondo, prevista para septiembre de 2008, quedó sin efecto con la decisión de continuarlo.

5 Comprendió 6,6 millones de euros de un canje de deuda, 8,1 millones de dólares transferidos al FPA de un canje de deuda anterior e ingresos por concepto de intereses (Blum 2007, 3; FPA 2007a, 12–13).

6 En la primera fase, en el Norte fueron los Departamentos de Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura, y en el Sureste los Departamentos de Ayacucho y Huancavelica.

proyectos apoyados por el FPA son pequeños proyectos,⁷ que se ejecutan a nivel local y se orientan directamente a los grupos meta.

En las negociaciones intergubernamentales peruano-alemanas de septiembre de 2008 se acordó continuar el FPA con los recursos contravalor de un nuevo canje de deuda. El acuerdo especial de enero de 2009 asignó al FPA el contravalor de 10 millones de euros para un período de 4 años. Esta segunda fase comenzó con el pago de un primer tramo al fondo el 15.2.2009. En agosto de 2010 se acordó otro canje de deuda por un monto de 16,1 millones de euros en beneficio del FPA y se prolongó la segunda fase hasta 2015.⁸ Se mantuvo la orientación básica del FPA. En comparación con la primera fase hubo las siguientes modificaciones:

- El FPA opera en el Norte sólo en el Departamento de Piura, mientras que en el Sureste se agregaron los Departamentos de Apurímac, Huánuco y Yauyos. Esto se debe a la intención de concentrar el FPA en zonas especialmente pobres a partir de una nueva estadística de pobreza (Mapa de Pobreza de 2007).
- A la segunda área de intervención se le agregó la eliminación de residuos sólidos y a la tercera se sumó la construcción de pequeños puentes para mejorar la integración de superficies agrícolas.

1.3 Particularidades del FPA

El FPA se diferencia de otras operaciones de canje de deuda acordadas entre Alemania y Perú y también de otros proyectos de la cooperación al desarrollo peruano-alemana regular.

Desde 1997 hasta 2005, Alemania y Perú suscribieron 10 convenios sobre el uso de los recursos contravalor resultantes del sexto acuerdo de canje de deuda de 1997 (Hochhuth 2006, 26–31), de los cuales uno dio origen al FPA. En los otros casos, los recursos contravalor fueron asignados a

7 En la primera fase, los costos totales promedio de un proyecto, de los cuales el FPA asumió cerca de dos tercios, ascendieron a cerca de 172.000 S/. en el área de gobernabilidad y participación ciudadana, y a cerca de 479.000 S/. en la infraestructura de agua potable/saneamiento y riego (FPA 2007a,36). A un tipo de cambio de 1 S/. = 0,25 €, equivalía a 43.000–120.000 €.

8 Informaciones del sitio web del FPA (www.fcpa.org.pe).

fondos o programas públicos o privados nacionales,⁹ mientras que el FPA es un fondo bilateral constituido ex profeso, en cuyo órgano de decisión máxima están representados Perú y Alemania (sobre la génesis véase Capítulo 3.1).

El FPA se diferencia de los proyectos de la cooperación al desarrollo regular no sólo por su génesis (canje de deuda), sino también por su forma jurídica, organización y procedimientos:

- El FPA es una organización de derecho privado cuyos recursos financieros no están sujetos al derecho presupuestario peruano. Si bien los recursos contravalor provenían originalmente del presupuesto peruano, fueron transferidos a una cuenta a la que tienen acceso sólo los representantes del FPA autorizados para ello y son administrados por el fondo conforme a procedimientos propios.
- El órgano superior es un Comité Tripartito donde están representados el gobierno y la sociedad civil peruanos y, por el lado alemán, la embajada y el KfW.¹⁰ El Comité decide por consenso. El FPA es dirigido por un co-director peruano y uno alemán.
- El FPA no está sujeto al Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, de Perú. Si bien se orienta por éste, goza de cierta flexibilidad en algunos aspectos debido al tipo de proyectos (pequeños proyectos orientados directamente a los grupos meta).

1.4 Fundamentación de los objetivos del estudio

1.4.1 Análisis de impacto del FPA

Como cualquier otro proyecto de la cooperación al desarrollo, la valoración del FPA requiere, más allá de una documentación detallada de la ejecución

9 FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social; dos convenios); PROFONANPE (Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú; tres convenios); DEVIDA (Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas; un convenio); PROJOVEN (Programa de Capacitación Laboral Juvenil; dos convenios); PRODATU (Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza; un convenio).

10 En dos canjes de deuda anteriores, el KfW también estuvo representado en los consejos de supervisión de las organizaciones ejecutoras peruanas (DEVIDA y un programa de PROFONANPE).

de los proyectos, de informaciones sistemáticas sobre la eficacia, las que no existían cuando se realizó el estudio del DIE¹¹ y en las cuales estaban interesadas por diferentes razones las tres partes representadas en el Comité Tripartito.

- El gobierno peruano debe responder por el uso y rendición de cuentas de los recursos del FPA, dado que se trata de recursos contravalor resultantes de la conversión de deudas públicas y provienen del presupuesto nacional.
- En un análisis de los fondos contravalor bilaterales en Perú (Ortiz Roca et al. 2006, 65), la campaña peruana de conversión de la deuda “Red Jubileo Perú”, que aboga desde hace años por el canje de deuda por inversión social, exigía análisis de impacto.
- El BMZ y el KfW explicaron su interés en que el DIE realizara un análisis de impacto argumentando que ellos mismos no podían disponerlo por razones formales. El departamento regional competente del BMZ consideraba los recursos del fondo como recursos peruanos. Para el KfW, el FPA no era un proyecto de la cooperación financiera normal, de forma que no estaba prevista una revisión final y sólo el Comité Tripartito podía acordar un análisis de impacto o una evaluación.

En los hechos, el año 2006 el Comité contemplaba realizar un análisis de impacto como parte de una evaluación final del FPA, dos años después de finalizar la actividad operativa. En su reunión del 6.12.2006 acordó renunciar a un análisis de impacto propio del FPA en la perspectiva del análisis de impacto previsto por el DIE para el primer semestre de 2007.

1.4.2 Aplicación del MAPP como un enfoque relativamente nuevo para el análisis de impacto

El debate sobre evaluación en la cooperación al desarrollo se ha caracterizado no sólo por una diversidad de enfoques metodológicos, sino también por controversias sobre hasta qué punto es posible hacer afirmaciones acer-

11 Hasta el momento del estudio del DIE, el FPA había documentado la ejecución de sus proyectos hasta el nivel de los productos (*outputs*), pero respecto de la eficacia existían sólo observaciones parciales de varios actores involucrados en los proyectos (FPA 2006a, 34–37; 2006b, 38–39).

ca de la eficacia de los proyectos. Existe escepticismo sobre la factibilidad de aislar los impactos, teniendo en cuenta la influencia de diversos factores (problemática de atribución) y si se dispone de métodos adecuados para ello. En cambio, Neubert (2004a) piensa que los análisis de impacto son factibles y con el MAPP desarrolló un enfoque que busca cumplir con esta exigencia.

Una característica esencial del MAPP es que incluye a los grupos meta beneficiados en el registro de los impactos. Por ello, el MAPP es especialmente idóneo para el análisis de impacto de proyectos y programas orientados directamente a los grupos meta y, se presumió en consecuencia, también para el análisis de impacto del FPA. El MAPP fue aplicado anteriormente en varios países de África (p.ej., Burkina Faso, Tanzania) y América Latina (p.ej., Brasil, Ecuador), donde fue modificado en parte. El análisis de impacto del FPA se consideró como otro caso más de aplicación del MAPP y debía entregar información adicional sobre la idoneidad, validez y alcance del método.

1.4.3 Análisis del FPA desde una perspectiva sistémica

Existe una controversia acerca de los fondos contravalor bilaterales. Mientras que la sociedad civil los considera un instrumento innovador y eficaz para combatir la pobreza, los críticos ven diferentes desventajas en las particularidades de los fondos contravalor, en comparación con la cooperación al desarrollo regular, que afectan la eficacia de los fondos, aún cuando en sí tengan éxito. La crítica adquiere importancia desde la perspectiva de la Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París de 2005, en la cual numerosos países donantes y socios, entre los que se cuentan Alemania y Perú,¹² acordaron principios y procedimientos que buscan incrementar en forma sostenible la eficacia de la cooperación al desarrollo. Entre ellos se cuenta renunciar en lo posible a estructuras propias de los donantes, paralelas a las estructuras de los países socios.

12 En 2006 Perú suscribió la Declaración de París.

1.5 Estructura del estudio

El estudio se centró en el análisis de impacto del FPA y se llevó a cabo en tres pasos principales:

- El primer paso consistió en revisar la pertinencia en términos de política de desarrollo de los objetivos y áreas de intervención (Capítulo 2), así como de la forma de organización, de las zonas de intervención y de los procedimientos del FPA (Capítulo 3). Este paso precedió al análisis de impacto del FPA a nivel de proyecto y era necesario porque la eficacia (= logro de los objetivos) no es un fin en sí misma (existen proyectos dudosos que también pueden ser muy eficaces) y adquiere su justificación recién a partir de la pertinencia de los objetivos perseguidos por el proyecto. La pertinencia de los objetivos del FPA, o sea del objetivo principal (lucha contra la pobreza) y de los objetivos específicos perseguidos en las tres áreas de intervención del FPA (Capítulo 2.1), fue examinada primero en términos conceptuales, es decir sin referencia a Perú (Capítulo 2.2), y a continuación en el contexto peruano (Capítulo 2.3). El estudio efectuó el examen de la pertinencia no sólo respecto de los objetivos del FPA, sino también de su forma de organización y de sus procedimientos (Capítulo 3), porque el FPA, conforme a su propia pretensión, dispone de una estructura que es particularmente útil para lograr sus objetivos.
- El segundo paso consistió en seleccionar el método y elaborar el diseño del estudio. El Capítulo 4 trata algunos aspectos básicos de los análisis de impacto y fundamenta la elección del MAPP. El Capítulo 5 presenta el diseño del estudio para el análisis de impacto del FPA e ilustra cómo se aplicó y modificó el método y cómo se evaluaron las informaciones obtenidas con él.
- El Capítulo 6 presenta, por un lado, los resultados respecto de la eficacia del FPA (Capítulos 6.2 – 6.5) y, por el otro, las experiencias ganadas con la aplicación del método respecto del alcance y límites del MAPP (Capítulo 6.6).

El Capítulo 7 está dedicado al examen del papel del FPA y, en general de los fondos contravalor bilaterales, desde una perspectiva sistémica.

2 Pertinencia de los objetivos y áreas de intervención del FPA en términos de política de desarrollo

Este capítulo muestra que la misión (objetivo principal) y los objetivos específicos del FPA perseguidos en las tres áreas de intervención son pertinentes, tanto en su concepción como también en el contexto peruano. Según la definición del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, pertinencia significa “la medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y donantes” (OECD 2002, 32).

2.1 Objetivos y áreas de intervención del FPA

La misión (objetivo principal) del FPA es contribuir eficaz y eficientemente a la lucha contra la pobreza, fomentando al mismo tiempo el proceso de descentralización y la protección del medioambiente (FPA 2007a, 13). Persegue tres objetivos específicos conforme a sus áreas de intervención (Cuadro 2.1).¹³

Cuadro 2.1: Objetivo principal, áreas de intervención, objetivos específicos y actividades del FPA			
Objetivo principal	Contribución a la lucha contra la pobreza		
Áreas de intervención	Democracia, sociedad civil y administración pública	Agua potable y saneamiento	Desarrollo rural sostenible

13 La misión y los objetivos específicos no estaban definidos uniformemente en los documentos estudiados del FPA y no siempre respondían a la terminología de la planificación y evaluación de proyectos. En ciertos puntos no se hace una diferencia precisa entre objetivos (beneficios esperados, *outcomes*), actividades y productos generados (*outputs*). El cuadro 2.1 contiene la matriz de objetivos y actividades que pudimos reconstruir a partir de los documentos del FPA.

Objetivos específicos	Mejorar la planificación de desarrollo local, la gestión municipal y la participación ciudadana	Mejorar el suministro de agua potable y el saneamiento	Mejorar pequeños sistemas de riego*
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar planes estratégicos de desarrollo local • Mejorar la gestión municipal • Fortalecer la participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de sistemas de agua potable y saneamiento • Rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción o ampliación de pequeños canales de riego • Rehabilitación de pequeños canales de riego
<p>* A menor escala se apoya también el mejoramiento de la infraestructura rural (caminos, puentes) y del manejo de residuos sólidos.</p> <p>Fuentes: FPA (2007, 13–14); www.fcpa.org.pe</p>			

2.2 Pertinencia conceptual de los objetivos y áreas de intervención del FPA

2.2.1 Concepto de pobreza y erradicación de la pobreza como objetivo internacional

Con su misión de “contribuir a la lucha contra la pobreza”, el FPA se orienta por un objetivo reconocido internacionalmente en política de desarrollo. La pobreza es un fenómeno complejo que va más allá de los bajos ingresos. En la discusión sobre políticas de desarrollo, el concepto de pobreza en cinco dimensiones de Amartya Sen (*capability approach*) ha alcanzado amplia difusión (Cuadro 2.2) y ha servido de base para este estudio. Las cinco dimensiones se condicionan y refuerzan en parte.

Cuadro 2.2: Concepto de pobreza de Amartya Sen
<p>Dimensiones del bienestar humano (capacidades o libertades humanas):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos y posibilidades de participación política (<i>political capabilities</i> o <i>political freedoms</i>) • Capacidad de generar un ingreso (<i>economic capabilities</i> o <i>economic facilities</i>) • Acceso a asistencia sanitaria, educación, agua potable, alimentación suficiente y vivienda adecuada (<i>human capabilities</i> o <i>social opportunities</i>) • Posibilidad de participar en la vida social (<i>socio-cultural capabilities</i> o <i>transparency guarantees</i>) • Capacidad de reaccionar a choques económicos o de otro tipo (<i>protective capabilities</i> o <i>protective security</i>)
Fuente: Sen (1999, 38)

La comunidad internacional ha reconocido la lucha contra la pobreza en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 y en los respectivos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como una tarea central en la política de desarrollo y lo ha reafirmado reiteradamente en los años siguientes. Se toma en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza reconociendo que no sólo el ODM 1 (reducir a la mitad el porcentaje de la población que vive en extrema pobreza y que padece hambre hasta 2015) es relevante en la lucha contra la pobreza, sino también los otros ODM. En muchos países desarrollados y en desarrollo la lucha contra la pobreza fue traducida en planes de política de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza, en Alemania en particular en el “Programa de Acción 2015. Contribución del gobierno federal a reducir a la mitad la extrema pobreza” (BMZ 2001).

2.2.2 Lucha contra la pobreza y buen gobierno a nivel local

El primer objetivo específico del FPA “Mejorar la planificación del desarrollo local, la gestión municipal y la participación ciudadana” puede comprenderse en su concepción como el fomento del buen gobierno a nivel local, incluyendo la participación política de la población. En adelante usamos este concepto en este sentido.

Buen gobierno y lucha contra la pobreza

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas califica expresamente la buena gestión de los asuntos públicos como un requisito para erradicar la pobreza (Naciones Unidas 2000, N° 13). A nivel internacional no existe ninguna definición uniforme de buen gobierno. Sin embargo, en la discusión sobre política de desarrollo existe consenso en que comprende los siguientes aspectos: protección de los derechos humanos, democracia y estado de derecho, eficacia y transparencia del Estado, así como un diseño de políticas sostenible y orientado al desarrollo y a los pobres.¹⁴ El buen gobierno definido de esta forma es tanto un requisito como un objetivo del desarrollo.

La relación entre buen gobierno y lucha contra la pobreza se desprende, por un lado, del concepto amplio de pobreza, que incluye explícitamente la protección de los derechos humanos y las oportunidades de participación política. Por el otro, para erradicar la pobreza se requiere de una acción estatal eficaz, que se oriente por el concepto amplio de pobreza. Por ello, las reformas referidas al buen gobierno juegan frecuentemente un importante papel en las estrategias de lucha contra la pobreza.

Buen gobierno a nivel local y lucha contra la pobreza

La lucha contra la pobreza, que busca ampliar las capacidades políticas, económicas, sociales y socio-culturales de las personas, requiere de un buen gobierno también a nivel local, así como de la participación de los pobres en la elaboración e implementación de las estrategias pertinentes como objetivo y requisito. En gran parte, la lucha contra la pobreza tiene lugar directamente con los grupos meta (p.ej., en el suministro de los servicios básicos), de forma que requiere estructuras estatales eficaces y posibilidades de participación política a nivel local. Donde éstas no existan, es necesario promover la descentralización y la autogestión local.

La descentralización significa la transferencia de tareas, competencias, recursos y facultades de decisión a los niveles regionales (p.ej., provincias, distritos) y locales (p.ej., municipalidades). Va más allá de la descentralización administrativa, es decir, la delegación de tareas a los niveles inferiores (desconcentración) y comprende la descentralización fiscal, es decir, el

14 BMZ (2009, 7). Se señala adicionalmente la conducta cooperativa en la comunidad internacional de Estados.

traspaso de competencias en la política de recaudación y gasto, así como el traspaso de la legitimación política a los niveles regionales y locales. La participación de la población debe fortalecer no sólo su responsabilidad, sino también mejorar la transparencia de la acción estatal y la responsabilidad de quienes toman las decisiones frente a la población. En el curso de la descentralización es posible transferir tareas públicas también a actores no estatales (sector privado, sociedad civil) (BMZ 2002, 8). No obstante, la descentralización no reduce la pobreza por sí misma, sino sólo cuando está inserta en estrategias de lucha contra la pobreza.

2.2.3 Lucha contra la pobreza y abastecimiento de agua potable/saneamiento

Con el abastecimiento de agua potable y saneamiento, el FPA responde a un problema central de la pobreza. En muchos países en desarrollo, el suministro de agua potable cuantitativa y cualitativamente insuficiente es una dimensión importante y al mismo tiempo un amplificador de la pobreza, al que se suma muchas veces un deficiente saneamiento. Las consecuencias son enfermedades y un aumento de la mortalidad materno-infantil. Según la Organización Mundial de la Salud, el 80 % de todas las enfermedades en los países en desarrollo se debe a un deficiente suministro de agua potable y servicios sanitarios básicos, así como a la falta de educación sanitaria (BMZ 2006b, 5). Cuando el agua debe ser transportada desde largas distancias, eso ocupa un tiempo que podría ser invertido en actividades destinadas a procurar ingresos y para asistir a la escuela, a lo que se suma también un riesgo en seguridad.

En consecuencia, un abastecimiento adecuado de agua potable y el saneamiento son elementos centrales en la erradicación de la pobreza y ocupan un lugar preponderante en la agenda de los ODM. Hasta el año 2015 se debería reducir a la mitad la cantidad de personas que no disponen permanentemente de agua potable ni de saneamiento (ODM 7, objetivo parcial 10). El mejoramiento del suministro de agua potable y del saneamiento se considera un requisito importante para lograr otros ODM, especialmente los ODM 4 y 5 (disminución de la mortalidad materno-infantil) y el ODM 2 (lograr la enseñanza primaria universal).

2.2.4 Lucha contra la pobreza y riego en la pequeña agricultura

El tercer objetivo específico del FPA también es pertinente respecto de la pobreza. La pobreza muchas veces es especialmente alta en las zonas donde predomina la pequeña agricultura. Una causa importante es la insuficiente disposición de tierras cultivables y de agua para riego, lo que limita la productividad agrícola y la consiguiente seguridad alimentaria y fuentes de ingresos. Bajo estas condiciones, la facilitación de agua de riego puede ser una importante contribución a la lucha contra la pobreza y al logro del ODM 1.

Para que el riego de la pequeña agricultura sea pertinente respecto de la pobreza es necesario considerar las condiciones y necesidades locales, incorporar a los grupos meta en los proyectos y garantizar el manejo sostenible del recurso agua, tal como lo exige la estrategia reconocida internacionalmente de gestión integrada de los recursos hídricos. En el presente contexto esto significa apoyar a la población rural para que gestione en forma social, económica y ecológicamente sostenible sus recursos hídricos. Además, puede ser necesario impulsar reformas institucionales del sector del agua y del riego. Resulta importante apoyar las medidas que incrementen la eficiencia, rehabilitar los sistemas de riego existentes, fomentar pequeñas instalaciones de riego operadas por sus usuarios y usar tecnologías adecuadas (BMZ 2006c, 16).

2.3 Pertinencia de los objetivos y áreas de intervención del FPA en el contexto peruano

2.3.1 Situación de pobreza y lucha contra la pobreza en Perú

La pertinencia en términos de política de desarrollo del FPA y de su misión en Perú se desprende del hecho de que la pobreza sigue siendo un serio problema, a pesar del favorable desarrollo económico, y la lucha contra la pobreza es un objetivo declarado de la política gubernamental.

Tabla 2.1 Indicadores macroeconómicos del Perú 2000 –2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Variación PIB (%)	3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9
Variación PIB por habitante (%)	1,4	-1,2	3,6	2,6	3,6	5,5	6,4	7,6	8,5	-0,3
Inflación (%)	3,7	-0,1	1,5	2,5	3,5	1,5	1,1	3,9	6,7	0,2
Saldo del gobierno general (% del BIP)	-2,7	-2,8	-2,0	-1,6	-1,2	-0,6	2,1	2,7	2,4	-1,5
Saldo de la cuenta corriente (% del PIB)	-2,9	-2,2	-1,9	-1,5	0,1	1,5	3,2	1,4	-4,2	-0,6
Deuda externa pública (mil mill. de dólares)	27,98	27,19	27,87	29,59	31,24	28,66	28,67	31,14	34,59	34,10
Deuda externa pública (% del PIB)	52,5	50,4	49,1	48,2	44,8	36,1	31,3	30,6	27,0	27,3

Fuentes: CEPAL (2008; 2009; 2010); Banco Central del Perú (www.bcrp.gob.pe)

Situación macroeconómica

Con un ingreso nacional bruto per cápita de 3.990 dólares en 2008, Perú superó por primera vez el umbral que lo sitúa como un país con ingresos medio-altos (*upper middle income country*).¹⁵ La causa es el considerable crecimiento económico desde principios de los años 2000 (Tabla 2.1), sostenido sobre todo por los altos precios internacionales de las materias primas y además por una prudente política económica. Mientras que la crisis financiera y económica internacional produjo una desaceleración abrupta del crecimiento el año 2009, las perspectivas de desarrollo macroeconómico a mediano plazo se consideraban positivas (World Bank 2009, 11).

Situación de la pobreza

La situación de la pobreza se agudizó a fines de la década de los 90' y mejoró recién después de 2002 como consecuencia del positivo desarrollo económico y una serie de programas sociales. Aún así, el año 2008 más de un tercio de la población vivía en la pobreza y 12,6 % en la extrema pobreza (Tabla 2.2). La pobreza está especialmente presente en el ámbito rural, donde cerca del 60 % de la población vivía en la pobreza y casi 30 % en la extrema pobreza el año 2008.

Las estadísticas de pobreza evidencian también las considerables disparidades entre la costa, por un lado, y la sierra, así como la selva, por el otro. La industria moderna y el sector de servicios se concentran en la costa, particularmente en el área metropolitana de Lima, donde vive más de un tercio de la población total. Sin considerar la minería, en el interior del país predomina la pequeña agricultura.

Política de lucha contra la pobreza

Las bases de la política de lucha contra la pobreza seguida en los últimos años en Perú fueron definidas durante el gobierno del Presidente Toledo (2001–2006) en el Acuerdo Nacional de 2002, que fue elaborado en consulta con representantes del gobierno, de las agrupaciones políticas y sociales, así como de la sociedad civil y formuló objetivos, lineamientos y un catá-

15 Según informaciones del Banco Mundial. Conforme a los datos de 2008, en este grupo de países se cuentan todos los países con un ingreso nacional bruto per cápita entre 3.856 y 11.905 dólares.

Tabla 2.2: Pobreza y pobreza extrema en el Perú (porcentaje de la población), 1997–2002, 2004–2008											
Ámbito	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Pobreza											
Nacional	42,7	42,4	47,5	48,4	49,8	50	48,6	48,7	44,5	39,3	36,2
Lima	25,4	24,1	31,4	38,9	28,3	34,3	30,9	32,6	24,2	18,5	
Urbano	33	34	37,3	35,3	42,6	39	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5
Rural	66,3	65,9	71,8	70	76,9	74,3	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8
Costa							35,1	34,2	28,7	22,6	21,3
Sierra							64,7	65,6	63,4	60,1	56,2
Selva							57,7	60,3	56,6	48,4	40,9
Pobreza extrema											
Nacional	18,2	17,4	18,4	15	19,5	18,7	17,1	17,4	16,1	13,7	12,6
Lima	2,3	2,4	2,7	1,6	1,7	3,3	1,3	2	0,9	0,5	
Urbano	7,6	7,5	6,3	6,1	10	8,2	6,5	6,3	4,9	3,5	3,4
Rural	41,5	40	44,4	35,6	46,3	42,4	36,8	37,9	37,1	32,9	29,7
Costa							4,0	3,8	3,0	2,0	2,0
Sierra							33,2	34,1	33,4	29,4	27,3
Selva							25,0	25,5	21,6	17,8	14,5

Fuentes: PCM/CIAS (2008, 16); INEI (2008, 4–5); INEI (www.inei.gob.pe)

logo de medidas para 31 políticas destinadas a lograr cuatro grandes objetivos: democracia y Estado de Derecho, justicia social, competitividad y un Estado eficiente, transparente y descentralizado. En el ámbito de la justicia social se plantearon varias políticas sociales, especialmente la política de lucha contra la pobreza (Política N° 10), que se refirió explícitamente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza hasta 2015.

El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004–2006 aprobado el año 2004 reunió los numerosos programas y medidas previstos en el Acuerdo Nacional en tres ejes estratégicos: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales a través de servicios sociales básicos, (ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas, (iii) establecimiento de una red de protección social. Además, formuló un marco para las estrategias sectoriales de lucha contra la pobreza. Sin embargo, esta compilación prácticamente no modificó la diversidad de los programas de política social.

El presidente Alan García, elegido el año 2006, anunció en 2007 una serie de objetivos en política social a lograr hasta 2011, entre los que se contó una reducción de la pobreza a 30 % a nivel nacional, a un 20 % en las ciudades y a 45 % en las zonas rurales (PCM/CIAS 2008, 50). La política social y la lucha contra la pobreza continuaban siguiendo las líneas básicas del Acuerdo Nacional, pero debían ser más eficaces a través de la fusión y mayor focalización de los programas. Un total de 82 programas sociales fueron reunidos en 26, de los cuales 15 conformaron la estrategia CRECER, que apuntó sobre todo a reducir la pobreza y la desnutrición infantil. Adicionalmente, los programas sociales debían concentrarse en las regiones especialmente pobres. El Marco Social Multianual 2009–2011 (PCM/CIAS 2008), aprobado en 2008, reemplazó el Plan Nacional de Superación de la Pobreza de 2004 y perseguía mejorar la política social a través de una planificación, ejecución y evaluación orientada a los resultados, entre otras.

2.3.2 Lucha contra la pobreza y buen gobierno a nivel local en Perú

El hecho de que la lucha contra la pobreza requiera y comprenda un buen gobierno y participación ciudadana también a nivel local se plasma tanto

en el Acuerdo Nacional¹⁶ como en las políticas de descentralización de los gobiernos de Toledo y Alan García. Con su primer objetivo específico, el FPA se integra en este contexto.

Perú tiene una larga tradición centralista y varias iniciativas anteriores de descentralización fracasaron o fueron invalidadas (PNUD 2006, 70–73). En 2002 comenzó un amplio proceso de descentralización¹⁷ que comprendía las siguientes cinco dimensiones, de las cuales la tercera y la quinta son especialmente importantes para el FPA:

- *Generación del marco legal*: Comprende dos reformas constitucionales (2002 y 2005), así como una serie de leyes.¹⁸
- *Constitución y elección de gobiernos regionales y locales*: Perú posee tres niveles administrativos con facultades legislativas y ejecutivas: los niveles nacional, regional y local. Bajo el nivel nacional existen 25 regiones (departamentos; legislativo: Consejos Regionales, ejecutivo: Presidentes Regionales). El nivel local comprende 195 provincias, que se dividen en 1834 distritos¹⁹ (legislativo: Consejos Municipales, ejecutivo: Alcaldes Provinciales o Alcaldes Distritales). El mandato dura cuatro años. A fines de 2002 y de 2006 se realizaron elecciones regionales y locales. El plan de fortalecer los niveles regionales conformando cinco macrorregiones fue rechazado en un referéndum en 2005.
- *Transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales*: Se inició en 2003 y debía ser concluida a fines de 2007 en el caso de los gobiernos regionales, pero el plazo fue prolongado varias veces, por última

16 Política N° 8 (Descentralización), objetivo a) (“apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales”); objetivo b) (“institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas”); Política N° 10 (Lucha contra la pobreza), objetivo e) (fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y de la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas”).

17 Su implementación durante la presidencia de Alan García fue objeto del Plan Estratégico del Proceso de Descentralización 2007–2011 (CND 2006).

18 Entre las que se cuentan: Ley de Bases de Descentralización (2002), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002), Ley Orgánica de Municipalidades (2003), Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (2004), Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal (2004).

19 Como entes administrativos se llaman Municipalidades Provinciales y Municipalidades Distritales.

vez a fines de 2009. El aplazamiento se debió a que las administraciones regionales y locales debían comprobar su capacidad de asumir las tareas asignadas en un procedimiento de acreditación. Entre los criterios establecidos en el Artículo 7 de la Ley de Acreditación se exigía presentar planes de desarrollo local, planes sectoriales, presupuestos y planes para la participación ciudadana. A fines de marzo de 2009 se había concluido el 85 % de la transferencia a los gobiernos regionales,²⁰ mientras que aún estaba pendiente la transferencia a los gobiernos locales según lo informado por la Defensoría del Pueblo (2009, 211).²¹ Un problema esencial, no sólo en la transferencia de tareas, sino también en su desempeño por los gobiernos regionales y especialmente locales, se debe a las insuficientes capacidades institucionales y de personal, que aún no han podido ser corregidas con medidas paralelas de formación.

- *Descentralización fiscal:* El objetivo es dotar a los niveles regionales y locales de los recursos que precisan para realizar sus tareas. En ello se plantean tres desafíos: incremento de los ingresos propios de las regiones y municipalidades, mayor participación de las regiones y municipalidades en la recaudación fiscal nacional y una redistribución más equilibrada de la mayor recaudación de algunas regiones, proveniente de impuestos especiales como el canon minero.
- *Fortalecimiento de la participación ciudadana:* En Perú existen las condiciones jurídicas que permiten una amplia participación ciudadana a nivel regional y local. Cada cuatro años hay elecciones regionales y municipales. La Ley de Descentralización (Artículo 17) obliga a los gobiernos regionales y locales a promover la participación ciudadana en la elaboración, discusión y aprobación de sus planes de desarrollo y presupuestos, así como en el desempeño de las tareas públicas. Los ciudadanos tienen una serie de derechos de iniciativa, control y participación (Cuadro 2.3), sin embargo, su ejercicio es diverso y enfrenta en la prác-

20 Formalizada a través de Decretos Supremos (DS) o Resoluciones Ministeriales (RM); otro 8 % aún no había sido formalizado por DS o RM (PCM 2009, 399522). La Defensoría del Pueblo señaló que la acreditación se había concretado con reservas (“por potenciar”) en un 39 % de los casos hasta mediados de febrero de 2009, porque los gobiernos regionales aún no habían cumplido los criterios, pero sí habían firmado los convenios-marco intergubernamentales para cumplir los criterios (Defensoría del Pueblo 2009, 90).

21 La transferencia de tareas a los gobiernos locales fue especificada por primera vez en el Plan de Transferencias 2006–2010 (un total de 36 tareas hasta 2010) (ParticipaPerú 2006, 5–6).

Cuadro 2.3: Mecanismos de participación ciudadana local en el Perú	
Iniciativa en la formación de dispositivos municipales	La iniciativa en la formación de dispositivos municipales es el derecho mediante el cual los vecinos plantean al gobierno local la adopción de una norma legal municipal. (Art. 114 Ley Orgánica de Municipalidades)
Referéndum municipal	Permite al pueblo pronunciarse respecto a la aprobación o desaprobación de ordenanzas municipales. (Art. 115 Ley Orgánica de Municipalidades)
Consejo de coordinación local (provincial y distrital)	Permite a la sociedad civil participar en la coordinación y concertación del plan de desarrollo municipal y del presupuesto participativo. (Arts. 98–105 Ley Orgánica de Municipalidades)
Juntas vecinales comunales*	Constituidas por los consejos municipales y encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de obras municipales (Art. 116 Ley Orgánica de Municipalidades)
Comités de gestión**	Los vecinos tienen derecho de coparticipar en comités de gestión establecidos para la ejecución de obras. (Art. 117 Ley Orgánica de Municipalidades)
Cabildo abierto	Instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo convocada con un fin específico (Art. 119 Ley Orgánica de Municipalidades)
Presupuesto participativo	La sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y locales con énfasis en los gastos de inversión. (Art. 5 Ley Marco del Presupuesto Participativo)
<p>* El Art. 113 de la Ley Orgánica de Municipalidades menciona otros mecanismos de participación: comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares.</p> <p>**Ejemplos: comités de regantes; juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS)</p>	

tica varios problemas (PNUD 2006, 156–158): (i) Debido a la tradición centralista, a menudo es necesario primero generar en todos los actores (administraciones, alcaldes, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos) la conciencia sobre las ventajas, obligaciones e implementación de la participación ciudadana. (ii) Las organizaciones de la sociedad civil muchas veces son débiles y no siempre están informadas acerca de los derechos, pero también de los límites de la participación ciudadana. (iii) Muchos ciudadanos tienen escasa disposición y posibilidad a participar (motivos: otras preocupaciones, falta de conocimiento sobre sus derechos, temor ante el Estado, desconfianza frente a los políticos).

En su primera área de intervención, el FPA eligió tres puntos de partida que apuntan directamente a mejorar el buen gobierno y la participación política a nivel local y, en consecuencia, son pertinentes.

- *Elaboración de planes de desarrollo local:* El FPA fomenta aquí la planificación del ordenamiento territorial, la elaboración de catastros y la planificación en los ámbitos de medioambiente (incluida la eliminación de desechos), desarrollo económico local y valorización del patrimonio cultural.
- *Mejoramiento de la eficacia de las administraciones locales:* El FPA apoya a las municipalidades con capacitaciones y ayuda técnica en la elaboración de planes de desarrollo, desempeño de sus tareas administrativas y en un mayor acercamiento a la ciudadanía.
- *Fortalecimiento de la participación de la población local:* El FPA fomenta aquí la participación ciudadana y las organizaciones de base.

2.3.3 Lucha contra la pobreza y abastecimiento de agua potable/saneamiento en Perú

Una dimensión esencial de la pobreza en Perú es el insuficiente abastecimiento de agua potable y saneamiento, especialmente en las zonas rurales. El año 2004, la población rural era de 7,9 millones, de los cuales 3 millones (38 %) no contaban con agua potable y 5,5 millones (70 %) no disponían de saneamiento (Tabla 2.3). Se pretende reducir estos porcentajes a un 30 % (agua potable) y a un 40 % (saneamiento) hasta el año 2015.

Tabla 2.3: Coberturas de agua potable y saneamiento en el Perú en 2004 y metas para 2010 y 2015 (porcentaje de la población servida)			
Agua potable			
	2004	2010	2015
Cobertura total	76	79	82
• Urbano	81	84	87
• Rural	62	66	70
Saneamiento			
	2004	2010	2015
Cobertura total	57	66	77
• Urbano	68	75	84
• Rural	30	43	60
Fuente: MVCS (2006a, 36, 37, 52, 53)			

Las causas de este insuficiente suministro son complejas y tienen una larga historia: insuficientes inversiones en la infraestructura, deficiente sostenibilidad de los sistemas de suministro instalados, mala calidad de la prestación de servicios, debilidades institucionales y financieras del sistema de suministro, tarifas que no alcanzan a cubrir los costos, insuficientes economías de escala debido a que el tamaño de los mercados bajo responsabilidad de las empresas de suministro no garantiza una buena gestión, personal mal calificado, excesivo y con alta rotación (MVCS 2006a, 15, 35).

El mejoramiento del suministro de agua potable y saneamiento es un componente importante de la política de lucha contra la pobreza, tal como ha sido formulada en el Acuerdo Nacional de 2002 y en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza de 2004.²² Además se adoptaron, entre otras, las siguientes iniciativas:

22 Dos de las 31 políticas del Acuerdo Nacional se referían al suministro de agua potable/saneamiento: Política N° 13 “Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social” y Política N° 21 “Desarrollo en infraestructura y vivienda”. En el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, el mejoramiento de los servicios sociales básicos, entre ellos la salud y saneamiento, estaba incluido en el eje “desarrollo de las capacidades humanas”.

- Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR): El programa, cuya planificación terminó a fines de los años 90', fue acordado en 2002 con un volumen financiero de 80 millones de dólares hasta fines de 2010 (Calderón Cockburn 2004, 15; World Bank 2002). La implementación comenzó en 2004. El objetivo fue mejorar el suministro de agua potable y saneamiento mediante la rehabilitación, ampliación y mejoramiento de las instalaciones existentes para cerca de 875.000 personas, así como la construcción de nuevos sistemas para cerca de 154.000 personas (Calderón Cockburn 2004, 16). La comparación con el total de la población rural (Tabla 2.3) sin suministro suficiente muestra que PRONASAR fue sólo una solución parcial. El programa comprendió también la capacitación para asegurar la sostenibilidad de los sistemas y educación sanitaria.
- Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015 “Agua es Vida”: Fue aprobado en marzo de 2006 durante el mandato del Presidente Toledo. El plan formuló los objetivos y directivas para mejorar el suministro de agua potable y saneamiento hasta el año 2015 a través de una completa reforma del sistema y cifró las inversiones necesarias en 4 mil millones de dólares (MVCS 2006a, 55–56).
- *Programa Agua Para Todos*: Este programa anunciado por Alan García en su primer discurso como presidente en 2006 concretizó algunas partes del Plan Nacional de Saneamiento y contenía varios componentes, entre ellos PRONASAR (MVCS 2006b).

La segunda área de intervención, suministro de agua potable/saneamiento, del FPA se alinea claramente en la política sectorial del gobierno y reconoce los principios de gestión del suministro de agua potable y del saneamiento, formulados en la cooperación al desarrollo,²³ en tanto promueve el suministro de agua potable junto al tratamiento de las aguas servidas, adapta el tipo de proyecto a las condiciones locales,²⁴ condiciona la aprobación de los

23 Entre los principios se cuentan: generación de sistemas adaptados, descentralizados e integrados de suministro, evacuación y tratamiento; participación de los usuarios de las aguas en la planificación, selección, inversión y operación de los sistemas para asegurar su permanencia al término de la ayuda externa; educación sanitaria (BMZ 2006c, 15).

24 El agua es extraída normalmente de pozos y distribuida a través de tomas de agua o conexiones domiciliarias dependiendo de la densidad poblacional. De igual modo, las aguas servidas se evacúan en letrinas o alcantarillados con consiguiente tratamiento. Esto último se realiza con pozos sépticos, percoladores o lagunas de oxidación (FPA 2006c, 4).

proyectos a la existencia o constitución de grupos de usuarios de las aguas y los capacita, e integra la educación sanitaria como componente de todos los proyectos (FPA 2006c, 3–4).

2.3.4 Lucha contra la pobreza y riego en la pequeña agricultura en Perú

En Perú, el 51 % de la población habita en la costa árida y el 36 % en la sierra semiárida, es decir, en zonas con escasa agua. El 80 % del consumo nacional de agua está destinado a la agricultura (CTM 2004, 2–3). La escasez de agua es un factor decisivo y limitante en la producción y posibilidades de ingresos en la pequeña agricultura.²⁵ Dado que la pobreza es especialmente alta en las zonas rurales, existe una estrecha relación entre disponibilidad de agua y nivel de ingresos o pobreza en las zonas rurales.

La escasez de agua no se debe sólo a las condiciones naturales, sino es consecuencia también de una baja eficiencia hídrica, que se estima en un 35 % a nivel nacional y tiene diferentes causas (CTM 2004, 8–9): déficits técnicos y falta de mantención de las instalaciones de riego, tarifas que no alcanzan a cubrir los costos, falta de asesoría a los campesinos respecto de una gestión de ahorro del agua, lo que deriva en altas pérdidas de agua, insuficiente capacidad técnica y equipamiento de muchas juntas de usuarios de riego. Otro problema estructural consiste en que en la costa predominan los cultivos intensivos en el uso de agua, como arroz y caña de azúcar, lo que produce una salinización del suelo.

Como respuesta a estos problemas, el gobierno aprobó en 2003 la Política y Estrategia Nacional de Riego en el Perú para el siguiente decenio. Su objetivo es mejorar la rentabilidad y competitividad de la agricultura de riego a través de una explotación intensiva y sostenible del suelo, así como un incremento de la eficiencia hídrica. Una Comisión Interministerial presentó en 2004 la Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos Continentales del Perú (CTM 2004), cuyo ideal es la gestión integrada y

25 Según los datos del Censo de 1994, la superficie regada de 1.729 millones de ha se distribuye en 690.000 empresas agrícolas (CTM 2004, 3), lo que da un tamaño promedio por empresa de 2,5 ha.

sostenible de los recursos hídricos.²⁶ La estrategia para la agricultura de riego se integra en este marco. El año 2006 se aprobó el Programa de Riego Tecnificado para rehabilitar y mejorar los sistemas de riego.

El FPA sigue las directivas de la política de aguas en tanto prioriza aumentar la eficiencia del uso del agua y se concentra en la rehabilitación de canales para disminuir las pérdidas de la conducción. Además, no apoya proyectos en zonas donde se use más del 20 % de la superficie cultivable para cultivos intensivos en el uso de agua (arroz, caña de azúcar). Tampoco promueve técnicas de riego avanzadas, como el riego por aspersión o goteo, puesto que éstas no parecen adecuadas para los grupos meta (pequeños campesinos que viven en la pobreza o extrema pobreza) debido a las altas exigencias en conocimientos y operación. El FPA exige la existencia de grupos de usuarios del agua. Un componente obligatorio de todos los proyectos es la capacitación en el uso eficiente del agua y la operación sostenible de los sistemas. También es factible la asesoría en la comercialización de los productos generados (FPA 2007b, 9–12).

3 ¿Las formas de organización, zonas de intervención, los principios y procedimientos del FPA responden a sus objetivos?

3.1 Génesis y fundamentación de la especial forma de organización del FPA

La especial forma de organización del FPA ha demostrado ser favorable para su trabajo y lograr sus objetivos. La modalidad como fondo bilateral, que incluye a la sociedad civil peruana, se explica por las experiencias de anteriores canjes de deuda peruano-alemanes, donde los recursos contravalor se destinaron a fondos o programas nacionales dirigidos sólo por la parte peruana, con dos excepciones en que el KfW tuvo representación en los órganos de supervisión. Según informaciones del FPA, los proyectos financiados con esos recursos no siempre tuvieron éxito, por lo que se tomó

26 Este ideal fue consagrado en la nueva Ley de Aguas de 2009, que reemplazó la Ley de Aguas de 1969, donde se consideraba la gestión de las aguas en primer lugar bajo la perspectiva de la demanda de agua de la agricultura (CTM 2004, 6).

la decisión de fundar el FPA como fondo contravalor bilateral para permitir a la parte alemana influir en la asignación de recursos.

La participación de la sociedad civil en el órgano de decisión máxima del FPA se debe a dos razones. Por un lado, la sociedad civil peruana y su grupo de apoyo en Alemania (*Informationsstelle Peru e.V., Freiburg*) criticaron que algunos recursos contravalor de anteriores convenios de canje de deuda, administrados por FONCODES, habrían sido desviados en parte por el ex presidente Fujimori para fines electorales. Por el otro, la campaña internacional por la conversión de la deuda externa y su sección peruana, Red Jubileo Perú, han exigido explícitamente desde fines de los años 90' destinar los canjes de deuda y los consiguientes recursos contravalor directamente a la lucha contra la pobreza y, para garantizar ello, incluir a la sociedad civil en las decisiones sobre la asignación de recursos.

El gobierno peruano aceptó la modalidad de fondo bilateral y también la participación de la sociedad civil teniendo en cuenta los anteriores fondos contravalor bilaterales, así como el diálogo institucionalizado en el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza entre el Estado y la sociedad civil. El gobierno alemán adhirió a ello porque la estructura bilateral le posibilita intervenir directamente en la decisión sobre la asignación de recursos del FPA.

En el convenio de ejecución de octubre de 2002 se fijó la estructura orgánica y modalidad operativa del FPA. El órgano de decisión máxima es el Comité Tripartito, donde están representadas las tres partes con dos miembros cada una. El gobierno peruano está representado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien ejerce la presidencia, y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI); la sociedad civil a través de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza²⁷ y las universidades; por último, la parte alemana a través de la Embajada alemana y el KfW. El Co-

27 La calificación de sociedad civil rige con reservas para la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Fue fundada en 2001 y es una mesa redonda compuesta por representantes del Estado y de la sociedad civil. En todo caso, el representante de la Mesa en el Comité Tripartito del FPA proviene de la sociedad civil. Las universidades no se consideran por lo general como parte de la sociedad civil; su representación en el Comité Tripartito del FPA se debe a una propuesta del gobierno peruano. Los representantes alemanes insistieron luego en que la persona designada por las universidades fuera confirmada por la Conferencia de Rectores de Perú.

mité Tripartito no sólo ejerce la supervisión, sino decide también sobre los proyectos que serán apoyados. Todas las decisiones se toman por consenso.

Al Comité Tripartito está subordinada la Dirección Ejecutiva, compuesta de un co-director alemán y uno peruano. Cada uno de ellos dirige un área. Al momento del presente estudio, el FPA tenía una plantilla fija de unas 10 personas. Paralelamente, para la evaluación de las solicitudes de proyectos y el seguimiento de los mismos recurre a consultores externos elegidos en convocatorias.

La estructura tripartita del Comité ha resultado favorable para el trabajo del FPA. La participación de la parte alemana y de la sociedad civil ha ampliado la base de la vigilancia y control en el uso de los recursos, poniendo desde el principio un freno institucional a una posible utilización indebida de los recursos, como se había informado de otros fondos. Los entrevistados evaluaron positivamente la participación de la sociedad civil porque incrementó la legitimidad del FPA y la transparencia de su trabajo. Además, los representantes de la sociedad civil habrían estado especialmente atentos a que el FPA no perdiera su orientación hacia los pobres.²⁸

Todos los entrevistados juzgaron la cooperación en el Comité Tripartito muy positiva y, a pesar del principio de consenso, como constructiva y sin bloqueos, lo que atribuyeron a los siguientes factores: (i) claras reglas de procedimiento en la elección de los proyectos (véase más adelante), (ii) el profesionalismo de los miembros del Comité, (iii) una dirección que funciona bien, facilita las decisiones e intermedia en las diferencias de opinión.

3.2 Regiones de intervención del FPA

Responden a su orientación hacia los pobres. Como se mencionó en la introducción, el FPA operó en la primera fase en el Norte en los Departamentos de Cajamarca, La Libertad, Lambayeque y Piura, así como en el Sureste en los Departamentos de Ayacucho y Huancavelica (Cuadro 3.1).

La Tabla 3.1 muestra que el nivel de pobreza en las seis regiones está muy por encima del promedio nacional, en particular en Huancavelica, Caja-

28 Así, por ejemplo, por recomendación de la sociedad civil se realizó una convocatoria especial para los Departamentos de Ayacucho y Huancavelica, que se cuentan entre los más pobres del Perú.

Cuadro 3.1: Regiones de intervención del FPA en la primera fase



Fuente: Presentación propia

marca y Ayacucho. La incorporación de La Libertad, Lambayeque y Piura sorprende inicialmente porque no se cuentan entre las regiones más pobres. Sin embargo, fueron incluidas por tratarse de regiones prioritarias de la cooperación al desarrollo alemana en el Norte de Perú y se buscaba posibilitar la cooperación con otros actores de la cooperación alemana. Para reforzar la orientación hacia los pobres se incluyó adicionalmente a Huancavelica y Ayacucho, que se cuentan entre las regiones con mayor pobreza de Perú, e incluso se las favoreció respecto del Norte en la elección de los proyectos: el 46 % de los proyectos del FPA de la primera fase fueron asignados a las dos regiones, a pesar de que éstas comprenden sólo el 17 % de los pobres de las seis regiones de intervención del FPA.

Tabla 3.1: Nivel de pobreza de las regiones de intervención del FPA y distribución regional de los proyectos del FPA en la primera fase*			
Departamento	Población en pobreza (%)	Porcentaje de pobres sobre el total de pobres en los seis departamentos	Distribución de los proyectos del FPA por región (%)
Cajamarca	86,7	26,4	15
La Libertad	63,9	20,2	13
Lambayeque	62,1	14,7	12
Piura	65,8	22,0	14
<i>Subtotal Norte</i>	<i>(69,9)</i>	<i>(83,3)</i>	<i>(54)</i>
Ayacucho	83,0	7,8	27
Huancavelica	95,7	8,9	19
<i>Subtotal Sur</i>	<i>(89,3)</i>	<i>(16,7)</i>	<i>(46)</i>
6 departamentos	72,5**	100	100
* Los datos de pobreza se basan en el Mapa de Pobreza de 2001 del INEI que el FPA utilizó en la primera fase.			
**Población en pobreza a nivel nacional en el Perú en 2001 según el Mapa de Pobreza de 2001: 46 %			
Fuentes: FPA (2006a, 18–19; 2007a, 31)			

Dentro de las seis regiones de intervención, el FPA se concentró en los distritos más pobres. En Ayacucho y Huancavelica, los departamentos más afectados por la violencia en el contexto del Sendero Luminoso durante los años 80', se agregó el criterio relacionado con el grado de perjuicios ocasionados por la violencia. La Tabla 3.2 muestra que el 83 % de todos los proyectos de la primera fase se ejecutó en distritos con un porcentaje de más del 70 % de pobres respecto de la población total (Categorías 4 y 5); más de la mitad de los proyectos fue asignada a distritos con un nivel de pobreza superior al 90 % (Categoría 5).

Tabla 3.2: Distribución de los proyectos del FPA (primera fase) según el nivel de pobreza de los distritos					
Categoría de pobreza	Porcentaje de población pobre por distrito	Proyectos de buen gobierno local y participación ciudadana	Proyectos de agua potable y saneamiento	Total de proyectos	Porcentaje
5	90 – 100	55	64	119	56,7
4	70 – 89,9	38	18	56	26,7
3	50 – 69,9	14	9	23	11,0
2	30 – 49,9	6	0	6	2,9
1	10 – 29,9	6	0	6	2,9
Total		119	91	210	100
Fuente: FPA (2007a, 31)					

3.3 Principios y procedimientos del FPA

3.3.1 Principios del apoyo

Para su apoyo de proyectos, el FPA había fijado una serie de principios (Cuadro 3.2) que perseguían básicamente cinco propósitos: (i) orientación a

las necesidades de los grupos meta, (ii) transparencia y calidad como parámetros en la elección de proyectos, (iii) igualdad de oportunidades (ninguna preferencia con comunidades con mejores capacidades y ninguna discriminación de comunidades especialmente pobres por altas exigencias del proyecto), (iv) fomento de la responsabilidad propia de los organismos ejecutores de proyectos y grupos meta, (v) aseguramiento de la sostenibilidad de los proyectos. Estos principios responden a los objetivos del FPA.

Cuadro 3.2: Criterios básicos de apoyo del FPA en la primera fase	
Solicitudes	El FPA sólo apoyó proyectos sobre la base de solicitudes para garantizar la orientación a las necesidades de los grupos meta y fortalecer su apropiación (<i>ownership</i>).
Convocatorias	<p>Las convocatorias a los proyectos se hicieron a través del Diario Oficial El Peruano y el sitio de internet del FPA; a veces también se dieron a conocer directamente a los gobiernos locales o en el marco de actividades informativas.</p> <p>Las solicitudes debieron ser presentadas sólo dentro de ciertos plazos y no en cualquier momento, como una especie de ventanilla abierta. Esto permitió al FPA elegir aquellas solicitudes que respondieron mejor a sus criterios de calidad de entre las ingresadas (principio de competencia).</p>
Entidades solicitantes	Sólo las Municipalidades Provinciales y Distritales podían presentar las solicitudes, con lo que se buscó que asumieran la responsabilidad por los proyectos y su sostenibilidad. Ellas desempeñaron casi siempre el papel de entidades ejecutoras.
Grupos meta organizados (entidades demandantes)	En los proyectos de infraestructura, los grupos meta debían constituirse como grupos de usuarios para asegurar que los proyectos se orientaran por las necesidades y comprometer a los usuarios en la responsabilidad por la operación y mantenimiento de los mismos. Ejemplos: comités de agua potable, juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS), comisiones de regantes, comunidades rurales.

<p>Alianzas estratégicas</p>	<p>Para incorporar en la planificación de los proyectos a todos los actores importantes que participarían en ellos, garantizar la orientación a las necesidades de los grupos meta y excluir que se impusieran intereses particulares, el FPA exigió que los siguientes miembros conformaran alianzas estratégicas antes de presentar la solicitud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidad demandante, por lo general también la entidad ejecutora • En proyectos de infraestructura: representación de los usuarios que asumirían la responsabilidad por la operación y mantenimiento (entidad de operación y mantenimiento) • En proyectos de gobernabilidad: entidades proveedoras de servicios, por lo general organizaciones de la sociedad civil • Organizaciones colaboradoras (opcional): otros proyectos y organizaciones públicos, así como organizaciones de la cooperación internacional • En proyectos de gobernabilidad (opcional): entidades de concertación (representaciones locales de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y/o consejos de coordinación local), así como organizaciones de base que apoyan proyectos (rondas campesinas, representantes del programa Vaso de Leche)
<p>Principio de competencia (concursos)</p>	<p>El FPA evaluó los proyectos conforme a un sistema de puntos y eligió a aquéllos que lograron el mayor puntaje. El principio de competencia buscaba ofrecer un estímulo a la calidad y fomentar el compromiso de los solicitantes.</p>

<p>Igualdad de oportunidades (focalización)</p>	<p>Para no privilegiar a comunas con mejores recursos de personal y financieros y perjudicar a comunas especialmente pobres se aplicaron los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las comunas especialmente pobres recibían puntos adicionales en la evaluación de la solicitud. • Cada comuna podía presentar una sola solicitud en cada convocatoria. • Las exigencias de las solicitudes eran simples. No se exigía un plan de ejecución detallado, sino un perfil con informaciones sobre el problema, la estrategia de solución, la planificación gruesa y definición de responsabilidades. • Para la elaboración del plan de ejecución (expediente técnico), el FPA otorgaba ayuda técnica y financiera una vez aceptada la solicitud de proyecto. • La contribución propia exigida a los grupos meta podía ser aportada no sólo en dinero, sino también en materiales y trabajo.
<p>Cofinanciamiento</p>	<p>Cada proyecto requería una contribución propia de la alianza solicitante (en dinero, materiales y/o trabajo) de entre 10 % y 50 % de los costos del proyecto.</p>
<p>Sistema de evaluación</p>	<p>Para garantizar la transparencia y calidad técnica en la selección de proyectos, el FPA elaboró guías de evaluación con un sistema de puntos para cada convocatoria y encargó la selección de proyectos a expertos externos elegidos en concursos.</p>
<p>Seguimiento y supervisión</p>	<p>El FPA supervisó el avance de los proyectos con un sistema de seguimiento financiero y técnico y condicionó el pago de cada uno de los tramos de financiamiento al avance comprobado del proyecto. Se encargó la supervisión de los proyectos a consultoras.</p>

Capacitación	Todos los proyectos comprendían un componente de capacitación para garantizar su adecuada ejecución y promover su sostenibilidad. El programa GTZ/PROA-GUA asumió la capacitación en los proyectos de agua potable/saneamiento (operación de las instalaciones, educación sanitaria).
Sostenibilidad	Para promover la sostenibilidad se recurrió no sólo a la capacitación, sino también a la condición de que debían existir entidades de operación y mantenimiento para los proyectos de infraestructura, que podían ser los grupos meta organizados (entidades demandantes) u otras organizaciones.
Fuentes: FPA (2006a, 9–10; 2006b, 10–12; 2006c, 7–8; 2007a, 15–17; 2007b, 10–13)	

3.3.2 Ciclo de los proyectos

Los procedimientos del FPA apuntaban a lograr un avance rápido del ciclo de los proyectos, desde la convocatoria y aprobación hasta la finalización y entrega, asegurando al mismo tiempo la calidad. El período entre la convocatoria y la aprobación fue aproximadamente de 9 meses, la ejecución de los proyectos duró entre seis a nueve meses (Cuadro 3.3), lo que se explica también por la pequeñez de los proyectos. La celeridad del ciclo de los proyectos implicó que los recursos financieros beneficiaron rápidamente a los grupos meta y fue valorada por los diferentes entrevistados como una ventaja esencial del FPA, en comparación con alguno que otro fondo con un desembolso de recursos considerablemente más prolongado.

Cuadro 3.3: Ciclo de los proyectos del FPA
<p>1. Convocatoria (1 mes)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de la convocatoria por el FPA • Aprobación por el Comité Tripartito • Publicación (plazo de convocatoria de 3 meses)

<p>2. Presentación de solicitudes (3 meses)</p> <ul style="list-style-type: none">• Formación de una alianza estratégica• Elaboración de la solicitud (perfil) por parte de un proyectista con apoyo de una organización gubernamental o no gubernamental• Entrega de la solicitud
<p>3. Examen de las solicitudes ingresadas por evaluadores independientes (5 semanas)</p> <ul style="list-style-type: none">• Revisión de los requisitos formales• Revisión de la concepción del proyecto sobre la base de una guía y un sistema de puntaje• En los proyectos de infraestructura se realizó además una evaluación de campo adicional a partir de 65 puntos (de 100).• Rechazo de las solicitudes que obtuvieran menos de 75 puntos
<p>4. Decisión sobre los proyectos aceptados (1 semana)</p> <ul style="list-style-type: none">• Propuesta de decisión de la dirección del FPA sobre la base de la jerarquía de los proyectos con un mínimo de 75 puntos• Decisión del Comité Tripartito (con la posibilidad de desviarse del puntaje mínimo de 75 puntos en determinados casos)
<p>5. Estudio de viabilidad (expediente técnico) y planificación detallada (Proyectos de infraestructura: 4 meses; proyectos de gobernabilidad: 1 mes)</p> <ul style="list-style-type: none">• Proyectos de infraestructura: suscripción de un contrato de cofinanciamiento entre el solicitante y el FPA para realizar el estudio de viabilidad• Proyectos de infraestructura: orden de realización del estudio de viabilidad y capacitación del proveedor por parte del FPA• Proyectos de infraestructura: realización del estudio de viabilidad• Proyectos de infraestructura: revisión y aceptación del estudio de viabilidad por parte del FPA• Proyectos de gobernabilidad: planificación detallada junto a organizaciones calificadas de la sociedad civil

<p>6. Contrato y ejecución de los proyectos (6 – 9 meses)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del contrato de ejecución • Proyectos de infraestructura: encargo a asesores o empresas consultoras de supervisar los proyectos (supervisores) • Ejecución de los proyectos • Seguimiento técnico y financiero del avance de los proyectos por parte del FPA sobre la base de informes de avance • Pago de la contribución del FPA en 4–5 tramos dependiendo del avance de los proyectos
<p>7. Finalización y entrega de los proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega al FPA de los informes técnicos y financieros por parte de los responsables de los proyectos • Proyectos de infraestructura: transferencia contractual de los proyectos a la entidad de operación y mantenimiento competente • Conclusión de los proyectos por el FPA
<p>Fuente: FPA (2007a, 20–23)</p>

3.3.3 Aseguramiento de la calidad

Para asegurar la calidad de los proyectos, el FPA aplicó los siguientes procedimientos: convocatorias con una clara descripción de las exigencias a los proyectos, evaluación de las solicitudes conforme a un sistema de puntaje, apoyo financiero a la elaboración de los planes de ejecución en los proyectos de infraestructura, supervisión de la ejecución de los proyectos por parte de consultores o entidades supervisoras especializadas contratadas a través de convocatorias (con instrucción por parte del FPA), seguimiento del avance del proyecto por el FPA, capacitación de las organizaciones de usuarios en los proyectos de infraestructura (en los proyectos de agua potable/saneamiento básico por un período de 22 meses, es decir, más allá del término del proyecto), capacitación de los grupos meta en los proyectos de agua potable/saneamiento básico (educación sanitaria), así como también la contribución propia obligatoria de las alianzas demandantes, que fue en promedio de un 27 % en los proyectos de gobernabilidad y de un 35 % en los proyectos de infraestructura (FPA 2007a, 36).

El sistema de puntaje (FPA 2006a, 42) con un máximo de 100 puntos evaluó la calidad de la alianza solicitante (máximo 15 puntos), la localización del proyecto (nivel de pobreza de la región, secuelas de conflictos violentos, accesibilidad geográfica; máximo 10 puntos), pertinencia del proyecto (clara formulación de los problemas y objetivos; máximo 35 puntos), la calidad técnica y financiera de la solicitud (máximo 40 puntos). El puntaje mínimo de calificación era de 75 puntos. El sistema de puntaje debía asegurar que fueran apoyados sólo aquellos proyectos que representaran una clara necesidad y un objetivo definido (pertinencia, orientación a las necesidades) y que fueran técnica, financiera e institucionalmente (calidad de la alianza demandante) viables.

3.4 Proyectos de la primera fase (2003–2007)

En la primera fase, el FPA realizó diez convocatorias (una mitad para proyectos de gobernabilidad y la otra para proyectos de infraestructura). En total fueron admitidas 710 solicitudes que cumplieron los requisitos formales (Tabla 3.3), de las cuales 219 fueron aprobadas. La explicación de que sólo haya sido aprobado el 30 % de las solicitudes dice relación con la alta demanda, los criterios de selección y la decisión conforme al principio de competencia. Algunos de los proyectos aprobados no llegaron a su ejecución por diversas razones (problemas técnicos, atrasos en los participantes de los proyectos, disolución prematura de la alianza demandante). Se ejecutaron 210 proyectos, con lo que se agotaron casi totalmente los recursos financieros del FPA en la primera fase.

Tabla 3.3: Solicitudes admitidas y proyectos ejecutados 2003 – 2007

Áreas de intervención	Solicitudes admitidas (que cumplieron con los requisitos formales)	Perfiles aprobados	Proyectos ejecutados	Relación ejecutados / admitidos (%)
Buen gobierno	388	120	119	30,7
Infraestructura	322	99	91	28,3
Total	710	219	210	29,6
Fuente: FPA (2007a, 26–29)				

3.5 Autoevaluación del FPA

El FPA evaluó todos los proyectos hasta el nivel de los productos (*outputs*). Como se señaló en la introducción, originalmente se había previsto realizar un análisis de impacto dos años después de finalizada la fase operativa, a lo que se renunció debido a la inminencia del presente estudio del DIE. Antes de esta decisión, el FPA realizó una evaluación de los impactos de 67 proyectos de las dos primeras convocatorias en el área de gobernabilidad, que se basó en informaciones de las entidades supervisoras, así como en algunas estimaciones propias. El resultado se resume en la Tabla 3.4 y muestra una valoración muy positiva.

Tabla 3.4: Autoevaluación del FPA				
Calificación	Convocatoria 01-2003-L1		Convocatoria 02-2004-L1	
	No de proyectos	%	No de proyectos	%
Muy bueno: Se logró todos los productos y resultados o aún se los superó. Se logró un fortalecimiento institucional significativo y los impactos son altos.	11	35	16	44
Bueno: Se logró la mayoría de los productos y resultados esperados; los impactos son altos.	13	42	18	50
Regular (todavía satisfactorios): Se logró algunos productos y resultados de importancia; existen algunos impactos positivos que en forma general justifican los esfuerzos y las inversiones realizadas.	6	19	2	6
Deficiente/malo: No se logró los productos previstos, no se consiguió impactos positivos. El proyecto no mereció el financiamiento y la ejecución.	1	3	0	0
Fuente: FPA (2006a, 38)				

4 MAPP como enfoque metodológico para el análisis de impacto del FPA

4.1 Impactos y análisis de impactos

4.1.1 Impactos

El concepto impacto utilizado en la cooperación para el desarrollo comprende, según la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Cuadro 4.1), tanto los efectos directos de corto y mediano plazo (*outcomes*), como también los impactos de largo plazo, intencionados y no intencionados, positivos y negativos (*impacts*). Durante mucho tiempo el examen de las intervenciones de política de desarrollo se centró en los recursos invertidos o insumos (*inputs*) y los productos obtenidos con ellos (*outputs*), sin embargo, en la actualidad es indiscutible que los efectos e impactos son decisivos para establecer el éxito de un programa.

Cuadro 4.1: Términos de la cadena de resultados (<i>results chain</i>)	
Español	Inglés
Objetivo del proyecto/programa: Efectos directos intencionados	<i>Project or program objective:</i> <i>Intended outcomes</i>
Insumos: Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo	<i>Inputs:</i> <i>Financial, human, and material resources used for the development intervention</i>
Actividades: Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados	<i>Activity:</i> <i>Actions taken or work performed through which inputs, such as funds, technical and other types of resources are mobilized to produce specific outputs</i>

<p>Productos: Productos, bienes de capital, servicios e instituciones/reglamentos que resultan de una intervención para el desarrollo</p>	<p>Outputs: <i>Products, capital goods, services and institutions/regulations which result from a development intervention</i></p>
<p>Efectos directos: El conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención</p>	<p>Outcomes: <i>The likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs</i></p>
<p>Impactos: Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no</p>	<p>Impacts: <i>Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended</i></p>
<p>Fuente: OECD (2002)</p>	

4.1.2 Objetivos y tipos de análisis de impacto

Los análisis de impacto buscan informar acerca de los efectos directos e indirectos de las intervenciones a la luz del sistema de objetivos (objetivo principal, objetivos específicos) tomado como base. La condición es que previamente se haya revisado la pertinencia del sistema de objetivos, en caso contrario el análisis de impacto comienza con la comprobación de la pertinencia.²⁹ Los análisis de impacto no sirven sólo para evaluar la eficacia de una determinada intervención, sino también para mejorar las intervenciones en curso y futuras (objetivo de aprendizaje). Los análisis de impacto son realizados por peritos independientes (evaluaciones externas) o por la institución que ejecuta la intervención (autoevaluación).

Los análisis de impacto pueden realizarse de tres maneras: (i) en forma de una comparación de la situación antes y después de la intervención, para lo que se requiere que existan datos sobre la situación de partida (*baseline data*); (ii) en forma de una comparación entre el grupo beneficiado por la intervención y un grupo control ajeno a la intervención (enfoque experimen-

29 Sobre el concepto de pertinencia, véase Capítulo 2.

tal), para lo que se requiere que exista efectivamente un grupo comparable en todas las características importantes; (iii) a través de la indagación de los impactos junto a los involucrados en una intervención (SLE 2005, 40). Estos tres tipos de análisis de impacto sólo pueden realizarse *ex post*. No obstante, existen también análisis de impacto *ex ante*, que se aplican para fines de planificación.³⁰

Los análisis de impacto pueden referirse a los niveles micro o macro. En el primer caso se abre especialmente la oportunidad de un proceso participativo junto con los actores de la intervención y los grupos meta, lo que es idóneo cuando se trata de objetivos cuya realización no se puede medir en forma objetiva (p.ej., la apropiación de una intervención por parte de los grupos meta). La ventaja es que se pueden integrar directamente las experiencias de los involucrados en el análisis de impacto y registrar las transformaciones positivas y negativas (Neubert 2004a, 3; Marggraff / Posse 2006, 41).

4.1.3 Problemas fundamentales de análisis de impacto

Brecha de atribución

Los análisis de impacto se basan en el supuesto de que existe una relación causal entre los insumos/productos (*inputs/outputs*) y los efectos/impactos de una intervención. Sin embargo, un problema metodológico central es atribuir claramente los efectos e impactos a las causas. Esta dificultad, llamada brecha de atribución, se debe a que una cierta causa puede generar diferentes efectos e impactos y, a la inversa, un determinado efecto/impacto puede tener diferentes causas.

El problema de la brecha de atribución es cada vez mayor mientras más largas sean las cadenas de resultados y más agregado sea el nivel de observación. En un proyecto de suministro de agua potable, la cadena de resultados es más bien corta en dos sentidos. Se espera, primero, que la facilitación de agua potable lleve directamente a una disminución de las enfermedades ocasionadas por agua impura y, segundo, que este efecto se produzca rápi-

30 Un ejemplo es el *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA), que examina los impactos distributivos de reformas políticas planificadas sobre distintos grupos de la población e intenta identificar también los principales obstáculos que perjudican el logro de los objetivos (Brendel 2005, 56–66). PSIA se enfoca en el nivel macro.

damente. En cambio, la cadena de resultados de un proyecto para mejorar la eficacia de la administración comunal es más larga y compleja, pues el proyecto mejora efectivamente la situación de vida de la población local recién a través de varios pasos intermedios (p.ej., capacitación del personal, la consiguiente mejor planificación, y los consiguientes mejores proyectos) y en cada paso intermedio pueden incidir otros factores.

En lo que concierne al nivel de observación, la determinación de los efectos e impactos es cada vez más difícil en la medida en que uno se va alejando del nivel de proyecto (nivel de objetivos específicos) y se alcanza el nivel del objetivo principal en la jerarquía de objetivos. Mientras más alto sea el nivel de observación, existen más potenciales factores que influyen y dificultan una clara atribución de causas, efectos e impactos. A eso se suma que a menudo es muy difícil hacer afirmaciones cuantitativas sobre la contribución de un proyecto al logro del objetivo principal.

Problemática de las cadenas de resultados

Los objetivos de una intervención describen los efectos (directos) esperados. En consecuencia, el concepto de efecto es constitutivo de la planificación de una intervención y de la evaluación de su logro. Dado que cada intervención invierte recursos en el logro de su objetivo para generar productos que provoquen los efectos esperados, es necesario establecer supuestos en relación con la cadena de resultados, desde los insumos (*inputs*), pasando por los productos generados (*outputs*) hasta los efectos directos (*outcomes*) e impactos.

Tales supuestos son imprescindibles para la planificación de un proyecto, sin embargo, no deben ser los únicos en determinar el análisis de impacto *ex post*. En caso contrario existe el riesgo de sobreestimar la eficacia de la intervención e impedir la percepción de los impactos imprevistos y otros factores de influencia (visión de túnel). Por ello, el análisis de impacto debe estar abierto a reconocer otros impactos que los intencionados y otros factores de influencia en el respectivo contexto social. Éste es un argumento a favor del análisis participativo de impacto en conjunto con los grupos meta (Neubert 2004a, 2)

Momento para realizar el análisis de impacto

No existe ningún momento óptimo para realizar un análisis de impacto. Esto se debe a que, por un lado, los impactos se producen en distintos momentos conforme al tipo de intervención. Un proyecto de suministro de agua potable despliega sus efectos más rápidamente que la elaboración de un plan de ordenamiento territorial, que sentará los fundamentos para la planificación de diez o más años. Por el otro, la intensidad de los efectos e impactos de una intervención puede cambiar en el transcurso del tiempo objetivamente (ejemplo: plan de ordenamiento territorial) o en la percepción de los grupos meta, por ejemplo, cuando los beneficiados con un proyecto de suministro de agua potable consideran como normal contar con agua potable después de un cierto tiempo y ello ya no es visto como una urgencia en su jerarquía de preferencias. En el análisis participativo de impacto es importante considerar este aspecto.

4.1.4 Análisis cuantitativos y cualitativos de impacto

En el análisis de impacto existen enfoques cuantitativos y cualitativos, que se diferencian por sus premisas, sus intereses de conocimiento y sus procedimientos, y cada uno de ellos tiene ventajas e inconvenientes (Cuadro 4.2). En el pasado, los partidarios de ambos métodos, cuantitativos y cualitativos, se enfrentaban a menudo irreconciliablemente, sin embargo, en la actualidad se tiende a aplicarlos con mayor pragmatismo y su elección se orienta por los intereses de conocimiento y la factibilidad, vinculando elementos de métodos cuantitativos y cualitativos para aprovechar sus virtudes y compensar sus debilidades (Baker 2000, 9).

Cuadro 4.2: Enfoques cuantitativos y cualitativos de análisis de impacto		
	Enfoques cuantitativos	Enfoques cualitativos
Definición	<ul style="list-style-type: none"> • Apuntan a una medición sistemática y/o evaluación de datos con ayuda de diferentes instrumentos de recopilación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se basan en procedimientos comprensivos, interpretativos de recopilación y evaluación de datos.

Intereses de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Prueba de una hipótesis planteada anteriormente, medición de un resultado intencionado 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de impactos intencionados y no intencionados dentro del respectivo contexto social y cultural; descripción de contextos de justificación o fundamentación
Método	<ul style="list-style-type: none"> • Deductivo: prueba de hipótesis y correlaciones con ayuda de métodos estadísticos (p.ej., análisis de regresión) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inductivo: evaluación sobre la base de estimaciones de expertos, narraciones, consultas a grupos meta, entre otros • Principio de espíritu abierto: método no determinado por hipótesis
Exigencias y validación	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de hipótesis • El objeto que será medido debe ser cuantificable razonablemente. • Un volumen suficiente de datos o una cantidad de casos suficientemente grande para recopilar una muestra representativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Para evitar la falta de transparencia de la plausibilización selectiva, el análisis debería realizarse sobre la base de una matriz analítica. • Corroboración de los resultados (triangulación)
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobación de correlaciones significativas entre las variables • Falsificación de hipótesis con ayuda de procedimientos estadísticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Revelación y explicación de las correlaciones esperadas y no esperadas de resultados • Flexibilidad en el proceso de investigación
Inconvenientes	<ul style="list-style-type: none"> • Alto gasto de tiempo y financiero en la recopilación de muestras representativas • Falta el principio de espíritu abierto. • Revisión de una hipótesis: riesgo de omitir importantes variables 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de subjetividad en la elección de los objetos de la investigación o en la interpretación de los resultados, lo que se puede corregir conceptualizando el objeto a medir ex ante en el diseño de la investigación.

<p>Inconvenientes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de generar un cementerio de datos • Riesgo de formulación incompleta de hipótesis (en el caso de informaciones insuficientes) • La explicación de las pruebas identificadas requiere generalmente de un análisis cualitativo adicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada generalización • Dificultad en demostrar científicamente las correlaciones significativas (debido a poca cantidad de casos) • Riesgo de cuasi-estadísticas y cuasi-correlaciones.
<p>Fuentes: Neubert (1999, 65–67; 2001, 6–11); Baker (2000, 1–15)</p>		

4.2. Características y trasfondo del MAPP

El MAPP (*Method for Impact Assessment of Programs and Projects*) es un método cualitativo del análisis de impacto aplicado *ex post* y centrado en los actores (Neubert 2004a). Sin embargo, contiene un elemento cuantitativo. El uso de puntuaciones permite cuantificar los resultados del análisis y, en consecuencia, compararlos con otros proyectos (Thilo-Körner 2004, V). Centrado en los actores significa que los datos claves del análisis de impacto son recopilados con la participación de los actores relevantes en discusiones estructuradas de grupo. En consecuencia, el método parte del nivel micro.³¹

A diferencia de otros enfoques, el MAPP elige el entorno del proyecto, es decir, el contexto, como punto de partida del análisis y no la intervención evaluada (Neubert 2004a). El método está además orientado a los procesos. El interés de conocimiento no apunta al *status quo*, sino a transformaciones. Los impactos no se manifiestan en forma invariable y para siempre. Primero se analizan las transformaciones respecto de su sistema de objetivos, y recién después se les atribuyen causas (Neubert 2004a; Brendel 2005, 50).

31 Conforme a Neubert, el MAPP puede aplicarse tanto a nivel micro como macro (Neubert 2004b). Sin embargo, hasta ahora el MAPP ha sido aplicado preferentemente a nivel micro (p.ej., Schmidt Machado 2001; Thilo-Körner 2004).

El MAPP fue aplicado en los últimos años para el análisis de impacto de proyectos en diferentes ámbitos.³² El método se fundamenta en el enfoque del *Participatory Rural Appraisal* (PRA). En el MAPP se adoptaron y perfeccionaron elementos del PRA. El PRA es un enfoque surgido en la cooperación para el desarrollo a comienzos de los años 80' para recopilar informaciones sobre la vida rural y sus recursos que fueran significativas para la acción. Los involucrados asumen un papel activo en el análisis del problema y la planificación. Moderadores externos guían por el método, aplicado como taller, e intermedian en este proceso. El objetivo es que no sean los expertos externos, sino la población local misma la que realice el estudio, llegue a las conclusiones del análisis e implemente los enfoques de acción deducidos de ellas (Schönhuth / Kievelitz 1993, V).

4.3 Elección del MAPP para el análisis de impacto del FPA

El MAPP fue elegido para el análisis de impacto del FPA por cuatro razones. Primero, tal como se mencionó en la introducción, se buscaba probar este enfoque relativamente nuevo en otro análisis de impacto. Segundo, por la ausencia de datos de línea de base referidos a la situación socioeconómica de los grupos meta de los proyectos del FPA se descartó de partida un análisis cuantitativo. Tercero, se suponía que el MAPP resultaría especialmente idóneo para los proyectos del FPA dado que se orientan directamente a los grupos meta. Cuarto, con el MAPP se buscaba registrar en lo posible todos los factores de influencia importantes, así como los impactos intencionados y no intencionados, gracias a su enfoque participativo y abierto, es decir, no determinado por la supuesta cadena de resultados.

4.4 Aplicación del MAPP

La aplicación del MAPP comprende varios pasos. Para adecuar el método al contexto peruano se modificaron en parte u omitieron algunos pasos de la versión original. Las siguientes matrices sirven para simplificar la exposición y no se basan en un determinado proyecto estudiado, sino contienen

32 Por ejemplo, protección de recursos rurales (Neubert et al. 2000); desarrollo socio-económico de una comunidad rural (Schmidt Machado 2001); suministro de agua potable/saneamiento básico (Thilo-Körner 2004).

criterios y afirmaciones tal como aparecieron en los distintos talleres con los grupos meta.

Paso 1: Situación de vida de los grupos meta

En el primer paso se registraron los acontecimientos importantes en la vida de la comunidad durante los últimos seis o siete años (hasta el año 2000) para obtener una visión general sobre la situación de vida e identificar acontecimientos claves. En la versión original del MAPP, en este paso se realiza una visualización a través de la llamada línea de vida. La evolución de la calidad de vida es transferida a una línea de tiempo que parte de un momento previo a la intervención evaluada y llega hasta el momento actual y allí se identifican factores que han influido decisivamente sobre la calidad de vida. Muchas veces son estos los factores que ocasionan una carencia.

El presente estudio renunció a utilizar la línea de vida por dos razones. Primero, los expertos que tenían experiencia con el trabajo con grupos meta en Perú desaconsejaron utilizar un instrumento con gráficos y sistemas de coordenadas, dado que en las zonas rurales sería mucho mayor la comprensión y aceptación de palabras que de cifras. Segundo, la población indígena de las regiones donde se habla quechua tiene más bien una con-

Cuadro 4.3: Situación de vida de los grupos meta (Matriz 1)			
¿Cuáles fueron los hechos más importantes para la vida en la comunidad en los últimos 6-7 años?			
Hecho	Año	+ / -	¿Cómo los afectó?
Sequía	2002	-	Mala cosecha → bajos ingresos, mala nutrición
Nueva carretera	2001	+	Mejor acceso al mercado → mayor ingreso
Uso excesiva de pesticidas	2004 - hoy	-	Incremento de costos de la producción → menor ingreso Deterioro de la situación ambiental
...

cepción circular del tiempo, que no se puede ilustrar adecuadamente en una presentación lineal en un eje de tiempo. En lugar de ello se identificaron los acontecimientos más importantes que afectaron la vida de los grupos meta y su repercusión en una tormenta de ideas y se registraron en forma de tabla (Cuadro 4.3).

Paso 2: Análisis de tendencias

El análisis de tendencias (Cuadro 4.4) identificó las transformaciones en la situación de vida durante los últimos siete años. La situación de vida se registró conforme a Neubert (1999) sobre la base de cuatro criterios claves (nivel de vida, acceso a recursos, educación, gestión municipal y participación) que se orientan por el concepto multidimensional de la pobreza. Los sub-criterios de los criterios clave fueron preestablecidos en parte por el equipo que realizó el estudio y en parte elegidos junto con los participantes de los talleres.

La versión original del MAPP utiliza para la evaluación una escala de 1 a 5 (1 = muy malo, 5 = muy bueno). En cambio, el presente estudio trabajó con una escala de colores, lo que permitió que los analfabetos pudieran comprender con facilidad los resultados de la discusión y, además, que se pudieran identificar a simple vista las transformaciones y áreas críticas. De este modo, se ofreció una visualización que se explicaba por sí misma también para los interesados que no participaron en los talleres. A partir de las valoraciones generadas se dedujeron las respectivas tendencias que fueron ilustradas con flechas.

Cuadro 4.4: Análisis de las tendencias de la situación de vida (Matriz 2)								
¿Cómo fue la situación del criterio X en el año Y?								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tendencia
Nivel de vida*								
Agua potable	--	--	-	0	0	0	0	→
Alimentación	-	-	--	-	-	-	-	→
Salud	0	0	-	-	-	-	--	→

Ingreso	0	0	0	0	0	0	0	→
<i>Situación ambiental</i>	+	0	0	0	-	--	--	→
...								
Acceso a recursos*								
<i>Agua para riego</i>	-	-	-	-	+	+	+	→
<i>Mercado</i>	-	-	++	++	++	++	++	→
...								
Educación y capacitación*								
Educación primaria	--	--	--	--	--	--	--	→
....								
Gestión municipal y participación ciudadana*								
Gestión municipal	--	-	-	0	0	0	0	→
Participación ciudadana	-	-	-	0	0	0	0	→
<p>* Criterios en letra normal: fijados por el equipo de investigación; criterios en letra cursiva: seleccionados conjuntamente con los participantes de los talleres.</p> <p>Muy buena (++); buena (+); normal (0); mala (-); muy mala (--); en las matrices empleadas en los talleres se representaron esos símbolos por colores diferentes.</p>								

Paso 3: Lista de intervenciones

La lista de intervenciones (Cuadro 4.5) registró las intervenciones más importantes para el desarrollo de la comunidad, las organizaciones ejecutoras y beneficiarios, así como el aporte propio de los miembros de la comunidad para realizar y mantener las medidas ejecutadas. En la versión original del MAPP se enumeran primero todas las intervenciones importantes y después se valoran según su relevancia para la población. En este estudio, el instru-

Cuadro 4.5: Lista de intervenciones (Matriz 3)							
¿Cuáles fueron las intervenciones más importantes para la vida en la comunidad en los últimos 6–7 años?							
Intervención	Año	Organización	Beneficiarios	Aporte propio (inicial)		Aporte propio (mantenimiento)	
				Tipo	Opinión*	Tipo	Opinión*
Nueva carretera	2001	Municipalidad	Toda la población	Ningún		Ningún	
Proyecto de riego	2004	FPA	Agricultores	Mano de obra	+	Mano de obra	+
Rehabilitación del sistema de agua potable	2002	CARE Perú	Toda la población	Aporte financiero y mano de obra	+	1 S/ por mes	–
...
...

* Adecuado (+), insuficiente (–), demasiado alto (>); en las matrices empleadas en los talleres se representaron esos símbolos por colores diferentes.

mento comenzó con una tormenta de ideas y de allí se eligieron a continuación las cinco o siete intervenciones más importantes.

Este instrumento de análisis busca situar la intervención evaluada en el contexto de otras intervenciones e impedir que el análisis se focalice sólo en el objeto de la evaluación y omita otras intervenciones que también influyeron en el desarrollo de la comunidad. Esto comprende también poner de manifiesto a los beneficiarios de las intervenciones y sus aportes propios a cada una de ellas. La estimación del aporte propio busca informar sobre la responsabilidad asumida por los beneficiarios y la sostenibilidad del proyecto.

Paso 4: Matriz de impactos

La matriz de impactos (Cuadro 4.6) reunió las informaciones de los diferentes instrumentos del MAPP, registró los impactos de cada una de las intervenciones enumeradas en la lista respecto de los criterios de la situación de vida nombrados en el análisis de tendencias y expuso su intensidad de influencia. En la matriz se consideraron impactos positivos y negativos, así como también aquéllos intencionados y no intencionados o ausencia de impactos de las intervenciones.

En la versión original del MAPP, la intensidad de los impactos de cada una de las intervenciones se indica con cifras que permiten formar sumas activas y pasivas.³³ Por las razones antes mencionadas, en este estudio trabajamos con una escala de colores, lo que no permitió formar sumas. De la matriz se puede deducir sólo la frecuencia con que aparecen determinadas coloraciones.

Paso 5: Resumen

En la versión original del MAPP se grafican los resultados de los pasos precedentes en un perfil de impactos y desarrollo, que ilustra los cambios de los diferentes criterios de la situación de vida en relación con los principales factores de influencia, y se complementan con notas explicativas. Por las

33 Las sumas activas son las sumas de las valoraciones del eje horizontal y muestran en qué medida influye una determinada intervención sobre los diferentes criterios de la situación de vida. Las sumas pasivas son las sumas de las valoraciones del eje vertical y muestran en qué medida influyen las diferentes intervenciones sobre un determinado criterio de la situación de vida.

Cuadro 4.6: Matriz de impactos (Matriz 4)									
¿Cuál fue el impacto de la intervención X para el criterio Y?*									
Criterio Intervención (Organización)	Agua potable	Alimentación	Salud	Ingreso familiar	Situación ambiental	Agua para riego	Acceso al mercado	Gestión municipal	...
Nueva carretera (Municipalidad)	0	+	0	+	-	0	++	+	...
Proyecto de riego (FPA)	0	+	0	+	+	++	0	+	...
Sistema de agua potable (CARE Perú)	++	+	+	+	0	0	0	0	...
...

* Muy positivo (++), positivo (+), ningún impacto (0), negativo (-), muy negativo (-); en las matrices esos símbolos se representaron por colores diferentes.

razones antes mencionadas, el presente estudio renunció a la visualización gráfica. En lugar de ello, tanto los participantes de los talleres como el equipo de investigación elaboraron un resumen de los resultados.

Por último, cabe destacar la necesidad de realizar una corroboración (*crosschecking*) como componente del método aplicado. Era imprescindible cotejar las informaciones de los participantes de los talleres con otras informaciones (p.ej., documentos del proyecto, estadísticas, entrevistas con informantes imparciales, visitas a terreno) para obtener una corrección independiente y evitar que las expectativas o ilusiones de los grupos meta o su cortesía frente al equipo de evaluación falsearan la información.

5 Diseño del estudio

5.1 Determinación de las dimensiones de pobreza a observar

Los talleres MAPP se basaron en un concepto de pobreza de cuatro dimensiones, conforme a lo definido por Amartya Sen, con los siguientes criterios: situación de vida, acceso a recursos, educación, gestión municipal y participación ciudadana. Con ello también fue posible estructurar las respuestas de los participantes y hacer comparables los resultados de las distintas discusiones de grupos. Respecto de la dimensión de seguridad de Sen no se definió previamente ninguna dimensión propia y, en su lugar, se incluyeron los aspectos de seguridad aludidos por los participantes en alguna de las otras dimensiones que se ajustaba mejor. Los sub-criterios fueron definidos por el equipo investigador en los casos de especial importancia para la pobreza y, en los otros casos, fueron elegidos junto con los participantes de los talleres (Cuadro 5.1), de forma que se preservó el carácter participativo del método.

Cuadro 5.1: Concepto de pobreza del análisis de impacto		
Dimensión de pobreza	Criterios fijados por el equipo de investigación	Criterios fijados conjuntamente con los participantes de los talleres*
Nivel de vida	Agua potable Alimentación Salud Ingreso familiar	Situación del medio ambiente
Acceso a recursos		Agua para riego Acceso a créditos Carreteras Transporte, movilidad Mercado Recursos naturales Electricidad Medios de comunicación Información Tecnología
Educación	Educación primaria	Educación secundaria Educación universitaria Capacitación técnica Formación de valores Educación ambiental
Gestión municipal y participación ciudadana	Gestión municipal Participación ciudadana	Seguridad ciudadana Cooperación institucional Derechos humanos
* La lista de los criterios adicionales dependió de cada taller y por eso no fue idéntica.		

5.2 Observación preliminar acerca de la apreciación de la eficacia de los proyectos del FPA

En el análisis de impacto del FPA fue necesario considerar la diversidad de las áreas de intervención y de los proyectos. Las diferencias concernieron tanto a los productos de los proyectos (*outputs*) y su identificación, como también a la cadena de resultados y al horizonte temporal en que se manifestaron los impactos.

Productos de los proyectos: En los ámbitos de agua potable/saneamiento básico y riego se generan productos visibles como una cañería de agua, un sistema de alcantarillado o un canal, que permiten constatar fácilmente si fueron instalados y si funcionan. Este examen ya no es tan simple en el ámbito de gobernabilidad y participación ciudadana. Si bien se puede establecer si se elaboró un plan de desarrollo o si hubo participación ciudadana, no es tan fácil constatar la calidad que tuvieron y si cumplieron con la función esperada, como en el caso del suministro de agua potable.

Cadenas de resultados y horizonte temporal de los impactos: La cadena de resultados es más directa en el ámbito del agua potable/saneamiento básico, pues existen efectos directos que pueden atribuirse a las conexiones de agua o al alcantarillado, como por ejemplo, mejor higiene y ahorro de tiempo al buscar agua. Los impactos se presentan también más rápido; la población se beneficia de los proyectos tan pronto como se han instalado las cañerías, funcionan y son usadas. La cadena de resultados es más compleja en el riego. Hay factores adicionales que inciden en un mayor rendimiento de las cosechas, como la calidad del suelo, el trabajo y las semillas. Además, los impactos positivos pueden ser contrarrestados por efectos secundarios indeseados, como la salinización, o por factores externos como el tiempo. El horizonte temporal también es más prolongado, pues los efectos se manifestarán recién en la próxima cosecha. La cadena de resultados es aún más compleja en el área de la gobernabilidad. La relación entre capacitación de la administración y lucha contra la pobreza es muy indirecta y se genera recién cuando la capacitación transmite capacidades que favorecen a la población pobre. El horizonte temporal para que se concreten impactos positivos puede ser muy largo, con lo que aumenta la posibilidad de que otros factores influyan sobre la cadena de resultados.

A pesar de estos hechos fue posible registrar impactos con el MAPP, ya que los proyectos del FPA eran proyectos pequeños orientados directamente a

los grupos meta, donde los impactos se apreciaban rápidamente, en comparación con proyectos de desarrollo más complejos, y pudieron ser bien descritos por los beneficiados. En el ámbito de gobernabilidad y participación ciudadana los participantes de los talleres también pudieron informar sobre los impactos, aun cuando éstos todavía no se habían desarrollado en su totalidad.

5.3 Muestra del estudio

En el análisis de impacto se consideraron sólo proyectos finalizados del FPA. Para obtener un equilibrio aceptable entre un universo suficientemente grande y un período suficientemente largo para que se produjeran los impactos, se fijó fines de 2005 como límite para los proyectos finalizados. Con ello se obtuvo un universo de 87 proyectos. El análisis de impacto se realizó mayoritariamente en marzo de 2007, de forma que los proyectos del universo habían finalizado por lo menos 14 meses antes.

El equipo del DIE eligió en forma independiente 21 proyectos (Tabla 5.1, así como Anexos 1 y 2) para el análisis de impacto basándose en la documentación de los proyectos del FPA, tomando en cuenta sus propias capacidades (dos grupos por cinco semanas para la fase empírica) y orientándose por los siguientes criterios:

- *Áreas de intervención del FPA:* Los proyectos elegidos debían reflejar en lo posible la distribución del universo por área de intervención (en el área gobernabilidad y participación ciudadana también las sub-áreas planificación del desarrollo local, mejoramiento de la gestión municipal y de la participación ciudadana), lo que no siempre fue posible. Así, por ejemplo, en el ámbito de riego se incluyeron 4 proyectos, para tener una cifra mínima, que, sin embargo, representaban la mitad de todos los proyectos finalizados (el doble del promedio de la muestra del estudio). Por otro lado, por razones logísticas se pudo incluir sólo un proyecto dedicado exclusivamente a la participación ciudadana.
- *Zonas de intervención del FPA:* La muestra debía considerar también ambas regiones principales del FPA (Sur, Norte) y en el Norte las dos sub-regiones costa (árida) y sierra (semiárida), porque las condiciones climáticas y culturales son diferentes y podían influir sobre los impactos de los proyectos.

Tabla 5.1: Muestra del análisis de impactos											
Áreas de intervención	Número de proyectos						Aporte financiero del FPA				
	Universo			Muestra			Universo		Muestra		
	Número	%	Núm.	%	Monto (S/.)	%	Monto (S/.)	%	Monto (S/.)	%	
Gestión municipal/ participación ciudadana	67	77,0	12	57,1	8.692.649	63,5	1.560.605	38,5			
Sur	22	25,3	4	19,0	2.809.585	20,5	532.942	13,2			
Norte	45	51,7	8	38,1	5.883.064	43,0	1.027.663	25,4			
Agua potable/saneamiento	12	13,8	5	23,8	2.921.964	21,3	1.482.370	36,6			
Sur	6	6,9	2	9,5	1.411.173	10,3	614.085	15,2			
Norte	6	6,9	3	14,2	1.510.791	11,0	868.285	21,4			
Riego	8	9,2	4	19,0	2.068.228	15,1	1.006.305	24,9			
Sur	4	4,6	2	9,5	765.576	5,6	372.333	9,2			
Norte	4	4,6	2	9,5	1.302.652	9,5	633.972	15,7			
Total	87	100	21	100	13.682.841	100	4.049.280	100			

Fuente: FPA

- *Nivel de pobreza:* Como muestra la Tabla 3.2, el FPA se concentró en su primera fase en distritos de las categorías de pobreza 4 y 5, donde el 70 % – 100 % de la población es pobre (83,4 % de todos los proyectos del FPA). La muestra debía reflejar también esta distribución. Del total de proyectos de la muestra, 17 (81 %) correspondían a los distritos clasificados en las dos categorías con mayor pobreza y los 4 restantes en distritos de la categoría 3 (50 % – 69 % de la población en situación de pobreza).
- *Familias beneficiadas:* En los ámbitos de agua potable/saneamiento básico y riego se dio preferencia a proyectos con la mayor cantidad de beneficiarios posible, porque en ellos se podía esperar mayores impactos.
- *Logística y seguridad:* Por último, en la elección de los proyectos se consideró también la accesibilidad al lugar (distancias, estado de las carreteras) y la situación de seguridad en las regiones donde se ejecutaron.

5.4 Composición de los grupos de discusión y otras fuentes de información

Para posibilitar una discusión más intensiva de los grupos se intentó que éstos contaran con 20 a 25 participantes, que tuvieron una composición distinta en las tres áreas de intervención (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2: Composición intentada de los grupos de discusión en los talleres		
Gestión municipal/participación	Agua potable/saneamiento	Riego
5–10 funcionarios municipales que se beneficiaron de la capacitación del FPA 10–15 representantes de la población	20 representantes de la población	Mayoría: beneficiarios Algunos representantes de la población que no se beneficiaron directamente del proyecto del FPA
En las tres áreas de intervención se trató de realizar una composición equilibrada de géneros, generaciones y profesiones.		

En la primera área de intervención debían participar funcionarios de la municipalidad y representantes de la población. La cantidad de funcionarios participantes fue variable dependiendo de la cantidad de comunidades que habían participado en el proyecto. En los talleres se evidenció con frecuencia que los funcionarios que habían participado en las medidas de capacitación del FPA ya no estaban en funciones. En la elección de los representantes de la población se privilegió a quienes habían participado en los talleres del FPA (cuando éstos habían tenido lugar) porque se suponía que éstos se habían involucrado más con el proyecto y estarían mejor informados sobre los posibles impactos.

En el ámbito de agua potable/saneamiento básico se suponía que toda la población de la comunidad tendería a ser beneficiaria de los proyectos del FPA y por ello se eligió a los participantes de los talleres de entre la población total. En el ámbito de riego, no todos los habitantes de los pueblos se habían beneficiado directamente de los proyectos del FPA, pues el riego no llegó a todos los campos. Para establecer si los proyectos habían generado conflictos se trató que participaran beneficiados y no beneficiados. Sin embargo, resultó difícil motivar a los habitantes que no se habían beneficiado con los proyectos a participar en los talleres.

En las tres áreas de intervención se realizaron entrevistas a los representantes de diferentes instituciones para complementar las informaciones de los talleres (detalles en los resúmenes por proyecto en el Anexo 2). En las áreas de agua potable/saneamiento básico y riego se llevaron a cabo además visitas a las localidades.

5.5 Realización y evaluación de las discusiones grupales

Personal y tiempo empleado: Los talleres se realizaron en dos medias jornadas o durante un día completo. No era posible una duración mayor porque la participación en el taller significaba para los participantes ausentarse de sus trabajos. Para poder estudiar la mayor cantidad de proyectos, el equipo del DIE se dividió en dos grupos, cada uno de ellos compuesto de tres miembros del DIE y una moderadora peruana.

Apoyo del lado peruano: Como ya se mencionó, las dos moderadoras peruanas tenían experiencia en el trabajo con grupos meta y conocían las particularidades socio-culturales de las zonas de los proyectos. Al inicio fueron

capacitadas en el uso del MAPP y se encargaron además de la organización logística del estudio (contacto con las comunidades elegidas, presentación del estudio, selección de los participantes conforme a los criterios previamente fijados, organización previa). En las comunidades donde se habla predominantemente el quechua, se recurrió a intérpretes que tradujeron las discusiones de grupo.

Participantes: Se invitó a cerca de 20–25 personas por proyecto. Para facilitar la participación durante dos días y compensar la consiguiente ausencia al trabajo, se ofreció a los participantes un almuerzo, bebidas y piqueo, además de reembolsar los costos de transporte cuando fue necesario. La cantidad efectiva de participantes osciló entre 10 y 58. En los grupos más grandes que participaban en talleres de dos días se produjo una fluctuación considerable. Sin embargo, en todos los casos se mantuvo un núcleo fijo durante ambas jornadas, de forma que los nuevos asistentes fueron informados sobre el estado de la discusión por los presentes. La información sobre la composición de los grupos de discusión se encuentra en el Anexo 2. La motivación principal para participar fue la posibilidad de expresar la opinión propia y conversar acerca de la situación de vida pasada, presente y futura. Por recomendación del FPA, al final de los talleres se otorgó un certificado a los participantes como estímulo adicional.

Evaluación: Las discusiones grupales se analizaron sobre la base de las matrices llenadas durante los talleres, así como de anotaciones adicionales. Estas informaciones fueron complementadas y cotejadas con entrevistas y visitas a las localidades y reunidas en los resúmenes por proyecto (Anexo 2).

6 Resultados del análisis de impacto

El análisis de impacto de los 21 proyectos elegidos se centró en los siguientes aspectos: la pertinencia e impactos de los proyectos, el efecto de los proyectos sobre la situación de vida general de los grupos meta y la sostenibilidad de los proyectos. Los respectivos resultados han sido resumidos separadamente conforme a las tres áreas de intervención del FPA en los Capítulos 6.2 – 6.4. En el Capítulo 6.1 se expone el procesamiento de las informaciones que sirvieron de base. Las exigencias y procedimientos del FPA también fueron discutidos con los actores involucrados en la planificación y ejecución de los proyectos y los respectivos resultados se encuentran

en el Capítulo 6.5. Por último, el Capítulo 6.6 aborda las experiencias en la aplicación del MAPP, así como el alcance y límites del método.

6.1 Procesamiento de las informaciones

Los resultados del análisis de impacto han sido resumidos sumariamente en una sinopsis (Anexo 1), así como en una ficha por cada proyecto (Anexo 2). Los resúmenes por proyecto están estructurados según los siguientes criterios:

- Informaciones sobre el proyecto (datos básicos): duración, aporte financiero del FPA, costos totales del proyecto, entidad solicitante y ejecutora, grado de pobreza del distrito.
- Propósito, objetivos específicos, componentes y productos del proyecto: La información pertinente de la documentación de los proyectos no siempre era clara. En una serie de casos no se distinguía con exactitud entre el propósito y los objetivos específicos, así como entre productos y actividades.
- Pertinencia a la luz de la misión del FPA (lucha contra la pobreza) considerando el concepto multidimensional de la pobreza (Capítulos 2.1 y 5.1).
- Impactos hasta el momento del estudio (impacto hasta ahora): Las principales fuentes de información fueron las matrices de impactos de los talleres del MAPP, así como las conversaciones adicionales con otros informantes.
- ¿Ha cambiado la situación de vida de la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?: El propósito de esta pregunta fue examinar en qué medida los impactos positivos de los proyectos del FPA habían influido también sobre la situación de vida general de los grupos meta en relación con las diferentes dimensiones de la pobreza estudiadas. Para este fin, se contrastaron las informaciones de las matrices de impactos con aquéllas de los análisis de tendencias (matrices 4 y 2). Las discrepancias pueden tener tres causas:
 - Los proyectos del FPA eran demasiado pequeños como para mejorar la situación de vida general.

- Los impactos positivos de los proyectos del FPA eran muy recientes o todavía no se habían desplegado totalmente como para mejorar la situación de vida general.
- Otros factores de influencia se superpusieron a los impactos positivos de los proyectos del FPA, ya sea contrarrestándolos o que el mejoramiento de la situación general de la población se debiera (también) a otros factores de influencia.
- Sostenibilidad del proyecto: Aquí diferenciamos entre sostenibilidad del proyecto hasta el momento del análisis de impacto y la sostenibilidad futura. El primer aspecto se refirió a si el proyecto aún funcionaba al momento del análisis y producía efectos. En el segundo aspecto se buscó establecer si los impactos producidos parecían ser duraderos. Esta estimación se realizó sobre la base de conversaciones con otros informantes, las visitas a las localidades y ciertas informaciones de los grupos de discusión (p.ej., respecto del aporte propio de los beneficiarios de los proyectos de agua/saneamiento básico).
- Fuentes de información: Aquí se nombran todas las fuentes de información.

Respecto de los comentarios de los participantes de los talleres sobre los impactos cabe destacar tres puntos. (i) Los participantes fueron capaces de identificar no sólo los impactos en el entorno directo del proyecto, sino también aquéllos indirectos en otras áreas. (ii) Se tendió a nombrar más impactos positivos que negativos y en cada caso se fundamentó la valoración. (iii) En el área de gobernabilidad y participación ciudadana, los participantes atribuyeron los impactos del proyecto más a la fase de planificación y ejecución, donde hubo talleres y se generaron productos, y menos a los impactos consiguientes que todavía no se habían producido en cada caso. En algunos casos se nombraron impactos no intencionados.

6.2 Resultados en el área de gobernabilidad y participación ciudadana

6.2.1 Pertinencia de los proyectos

Los doce proyectos estudiados fueron pertinentes porque en todos los casos existían déficits en las tres áreas abordadas por el FPA (planificación del desarrollo local, capacitación de las municipalidades, participación ciudadana). Mayores detalles en los resúmenes por proyecto en el Anexo 2.

6.2.2 Impactos de los proyectos

Los impactos fueron (muy) positivos en ocho de los doce proyectos y positivos con reservas en tres proyectos. Sólo un proyecto no produjo prácticamente ningún impacto. Ninguno de los proyectos tuvo impactos negativos. Ejemplos de impactos positivos en las tres áreas de los proyectos del FPA:

Mejoramiento de la planificación del desarrollo local

- Mejoramiento del suministro de agua potable, salud y alimentación gracias a los planes de desarrollo local que posibilitaron una mejor planificación de los servicios básicos (Llama – ficha 1; Salas – ficha 2; Niepos – ficha 3; Valle de la Leche – ficha 7).
- Incremento de los ingresos familiares de una parte de la población gracias al aumento de turistas como consecuencia de los planes de desarrollo en el turismo (Huancavelica – ficha 4).
- Mejoramiento de la salubridad gracias a la construcción de un relleno de residuos sólidos apoyada por el FPA, así como a la consiguiente sensibilización de la población respecto de la eliminación de los residuos sólidos y la capacitación del personal municipal en la eliminación de éstos (Acobamba – ficha 11).

Mejoramiento de la administración local

- Mejor adecuación de la gestión municipal a las necesidades (elaboración de un catastro para el programa Vaso de Leche y sistematización del Registro Civil en Jesús de Nazareno – ficha 10).

- Solicitudes exitosas de proyectos frente a otras instituciones como consecuencia de capacitaciones de las municipalidades por parte del FPA (Salas – ficha 2; Niepos – ficha 3; Ferreñafe II – ficha 9; Jesús de Nazareno – ficha 10; Acobamba – ficha 11).

Promoción de la participación ciudadana

- Mejor organización de la vigilancia ciudadana, con la consecuencia de una mejor participación ciudadana en los procesos políticos (Jesús de Nazareno – ficha 10).
- Mayor participación ciudadana, especialmente de mujeres (Valle de la Leche – ficha 7; Jesús de Nazareno – ficha 10).
- Formación de comités de vigilancia, que intervinieron en la gestión municipal (p.ej., en la priorización y mejoramiento de proyectos) y que apoyan a la JASS (Huanta – ficha 12).
- Mayor cantidad de organizaciones de base que participaron en el presupuesto participativo y en el consejo de coordinación local (Jesús de Nazareno – ficha 10).
- Intensificación del diálogo entre los ciudadanos y las municipalidades (Huancavelica – ficha 4; Jesús de Nazareno – ficha 10).

Causas de impactos todavía reducidos o ausentes:

- Al momento del estudio, en diferentes casos los impactos eran aún muy reducidos pues se esperaban a más largo plazo por el tipo de proyecto (p.ej., en los planes de desarrollo local). Sin embargo, se podía suponer que los impactos se producirían pues ya se habían generado los primeros efectos (Llama – ficha 1; Llancanora – ficha 6; Valle de la Leche – ficha 7; Ferreñafe II – ficha 9).
- En un caso se implementó el proyecto como se había previsto (Tambo grande – ficha 5), sin embargo, no produjo ningún impacto. La municipalidad no facilitó los recursos financieros para el departamento de medioambiente creado con ayuda del proyecto y tampoco designó un encargado del departamento porque el alcalde, ante las inminentes elecciones de 2006, tenía otras prioridades de corto plazo. La consecuencia fue que no entró en funcionamiento el componente principal del proyecto.

6.2.3 Cambios en la situación de vida de los grupos meta respecto de las diferentes dimensiones de la pobreza

En tres casos, los participantes de los talleres establecieron una relación directa entre el mejoramiento de su situación de vida y los proyectos del FPA:

- En el proyecto Salas (ficha 2), la electrificación de la comuna, apoyada por el FPA con un estudio, mejoró la situación de vida respecto del acceso a información y, como consecuencia, de la educación.
- En el proyecto Valle de la Leche (ficha 7), el FPA mejoró la situación de vida en los aspectos de formación profesional, participación ciudadana y administración local.
- En el proyecto Huanta (ficha 12), la formación de comités de vigilancia apoyada por el FPA mejoró la situación de vida en el aspecto de la participación ciudadana.

En otros casos mejoró la situación de vida de los grupos meta en áreas donde los proyectos del FPA también habían producido impactos positivos, sin que los participantes de los talleres establecieran una relación directa con los proyectos del FPA. En muchos casos se constató un desarrollo positivo de la participación ciudadana y de la gestión municipal, por ejemplo, con el presupuesto participativo (Salas – ficha 2; Niepos – ficha 3; Acobamba – ficha 11; Ferreñafe I – ficha 8; Ferreñafe II – ficha 9; Jesús de Nazareno – ficha 10).

En algunos casos empeoró la situación de vida a pesar de los impactos positivos de los proyectos del FPA debido a factores externos:

- En Llacanora (ficha 6) empeoró la situación debido a la mala gestión del nuevo gobierno local.
- En Acobamba (ficha 11), el proyecto del FPA orientado a mejorar el manejo de los residuos sólidos tuvo impactos positivos en el ámbito de la educación ambiental, sin embargo, empeoró la situación de vida por el uso excesivo de químicos.
- Algo similar sucedió con el proyecto del FPA en Niepos (ficha 3). La elaboración de un estudio sobre los impactos medioambientales de diferentes ramas económicas apoyada por el FPA tuvo diversos impactos positivos; aún así, empeoró la situación general debido al aumento en el uso de químicos en la agricultura.

6.2.4 Sostenibilidad de los proyectos

Hasta el momento del estudio, nueve proyectos se mostraban sostenibles, dos como limitadamente sostenibles y uno como no sostenible. La sostenibilidad futura parecía (muy) probable en la mitad de los proyectos y (muy) incierta en la otra mitad.

Factores que favorecen la sostenibilidad:

- Una condición para el apoyo por el FPA era la formación de una alianza estratégica. En varios casos las alianzas funcionaron no sólo durante la presentación de la solicitud y la ejecución de los proyectos, sino se mantuvieron después e incluso se fortalecieron (Salas – ficha 2; Niepos – ficha 3; Huancavelica – ficha 4; Valle de la Leche – ficha 7; Jesús de Nazareno – ficha 10). Esto contribuyó a la profesionalización de las municipalidades y a una mejor cooperación entre los miembros de la alianza, lo que les permitió planificar y ejecutar nuevos proyectos.
- Algunos proyectos tenían como objetivo mejorar la participación ciudadana con la formación de comités de vigilancia u organizaciones de la sociedad civil. Este objetivo se logró. Los comités y organizaciones constituidos funcionaron, eran reconocidos y se caracterizaron por un alto compromiso de los ciudadanos participantes (Huancavelica – ficha 4; Ferreñafe I – ficha 8; Huanta – ficha 12).
- Algunos proyectos promovieron la concientización de los ciudadanos respecto de los problemas de la comunidad, así como de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, lo que favorece la sostenibilidad de los proyectos también en el futuro (Niepos – ficha 3; Acobamba – ficha 11).

Factores que amenazan la sostenibilidad:

- Un problema fundamental que perjudicó la sostenibilidad de algunos proyectos y que representa un factor de riesgo futuro es el reemplazo parcial o total de los funcionarios municipales después que asume un nuevo gobierno local. Con ello, en algunos proyectos del FPA se perdieron parcial o totalmente los conocimientos que había aportado el fondo (Tambogrande – ficha 5; Llacanora – ficha 6; Valle de la Leche – ficha 7; Ferreñafe II – ficha 9). En esta situación se recomienda, en la medida de lo posible, capacitar a los funcionarios municipales apenas asumen sus funciones.

- El reemplazo del personal municipal llevó en algunos proyectos del FPA a que los empleados despedidos se llevaran consigo la documentación de los proyectos o los materiales de capacitación, con la consecuencia de que la nueva administración debía partir desde cero (Tambogrande – ficha 5; Llacanora – ficha 6). Por ello es recomendable mantener copias de los documentos en el FPA o guardarlos en archivos propios, de forma que puedan facilitarse a las nuevas administraciones comunales cuando sea preciso.

6.3 Resultados en el área del suministro de agua potable/saneamiento

6.3.1 Pertinencia de los proyectos

Los cinco proyectos fueron pertinentes porque los grupos meta no disponían anteriormente de un suministro suficiente de agua potable y saneamiento básico (véase detalles en el Anexo 2).

6.3.2 Impactos de los proyectos

En el área del suministro de agua potable todos los proyectos tuvieron impactos (muy) positivos. Sin embargo, en un caso (Pacora – ficha 13) éstos fueron mermados por la irregularidad en el suministro, atribuible a su vez a errores de planificación y construcción del proyecto. Los impactos positivos se produjeron en diferentes niveles: primero, como suministro de agua potable que deriva en mejor salud y alimentación y, finalmente, en una asistencia más regular a la escuela de los niños (menos enfermedades y pérdida de tiempo para recoger agua) y menores gastos por medicamentos.

En el área del saneamiento básico todos los proyectos tuvieron también impactos (muy) positivos. Las letrinas construidas con ayuda de los proyectos del FPA redujeron claramente las enfermedades transmisibles y la contaminación del medioambiente. No obstante, en un caso (Quínuá – ficha 16) se produjo también un impacto negativo. Si bien se mejoró el sistema de alcantarillado, las aguas servidas eran vaciadas en los campos y contaminaron el medio ambiente.

En un caso (Pacora – ficha 13), los participantes de los talleres señalaron que el proyecto del FPA, además de los impactos relacionados con el suministro de agua potable y el saneamiento básico, había mejorado también la participación de los ciudadanos (con la participación en la planificación, ejecución y usufructo del proyecto), así como los servicios de la municipalidad (con el fortalecimiento y profesionalización en el curso de la solicitud y ejecución del proyecto).

6.3.3 Cambios en la situación de vida de los grupos meta respecto de las diferentes dimensiones de la pobreza

En aquellos casos donde mejoró la situación de vida general de los grupos meta, los proyectos del FPA fueron un factor importante, pero no el único. Por otro lado, hubo casos en los cuales no cambió o empeoró la situación de vida general de los grupos meta. Aquí no bastaron los impactos de los proyectos del FPA para contrarrestar otros factores negativos, como las inclemencias del tiempo o variaciones del clima (Quinua – ficha 16, Chaca – ficha 17) o el empeoramiento de las condiciones medioambientales (Túcume – ficha 15).

6.3.4 Sostenibilidad de los proyectos

Hasta el momento del análisis de impacto, cuatro de los cinco proyectos resultaron sostenibles y un proyecto sostenible con reservas (Pacora – ficha 13) debido a los errores de planificación y construcción antes señalados. La sostenibilidad futura depende del cumplimiento de ciertas condiciones en cuatro proyectos y en un caso (Quinua – ficha 16) parecía incierta.

La educación sanitaria de la población y la capacitación a las JASS para operar y mantener las instalaciones tuvieron un efecto positivo sobre la sostenibilidad. El FPA encargó ambas actividades al programa GTZ-PRO-AGUA durante la ejecución de los proyectos y aún por un cierto tiempo después de su conclusión.

Los factores de riesgo de la sostenibilidad fueron, por un lado, de tipo técnico (Pacora – ficha 13; Quinua – ficha 16), y por el otro, de tipo financiero e institucional. La disposición a pagar la cuota familiar fluctuó en los proyectos estudiados entre el 100 % y 37 %. Aquellas familias que no pagaron

su cuota o pagaron sólo una parte justificaron esto con la irregularidad del suministro de agua (Pacora – ficha 13) o con lo bajo de sus ingresos. En un caso (Chalamarca – ficha 14), el jefe del proyecto informó que la cuota familiar no alcanzaba para financiar las reparaciones y comprar regularmente el cloro para la desinfección. La cuota familiar alcanzaría sólo si la población misma realizara las reparaciones necesarias y se consiguiera por lo menos una parte del cloro gratis. En un caso (Quinua – ficha 16) un conflicto institucional afectó la sostenibilidad. La municipalidad se había negado a transferir la responsabilidad por la operación y el mantenimiento a la JASS capacitada para ello, cuyo compromiso decreció posteriormente.

6.4 Resultados en el área de riego

6.4.1 Pertinencia de los proyectos

Los cuatro proyectos resultaron ser pertinentes pues se trataba de regiones (muy) pobres, el agua era el factor limitante más importante en la agricultura y anteriormente se habían usado métodos de riego que no permitían economizar los escasos recursos hídricos (canales de barro con pérdidas por filtraciones o inundación de los campos).

6.4.2 Impactos de los proyectos

Todos los proyectos tuvieron impactos (muy) positivos. Los canales construidos con ayuda del FPA permitieron un uso más eficiente del agua, con la consiguiente explotación más intensiva del suelo y/o la extensión de los campos, lo que derivó en mayores rendimientos e ingresos. Esto último contribuyó también a mejorar la salud. Finalmente, se promovió la participación gracias a la planificación, construcción y uso conjunto de los canales.

6.4.3 Cambios en la situación de vida de los grupos meta respecto de las diferentes dimensiones de la pobreza

A pesar de los positivos impactos mencionados, los proyectos del FPA eran demasiado pequeños para mejorar la situación de vida general de los grupos meta y diversos otros factores influyeron en que ésta mejorara claramente

(p.ej., Morropón – ficha 18; Morochucos – ficha 20), se mantuviera (p.ej., Mutuyupata – ficha 21) o empeorara (p.ej., Reque – ficha 19; Mutuyupata – ficha 21).

6.4.4 Sostenibilidad de los proyectos

Al momento del análisis de impacto todos los proyectos estaban funcionando y producían efectos. La futura sostenibilidad parecía probable en tres proyectos si se respetaban diferentes aspectos, en cambio, en uno era improbable sin realizarse modificaciones técnicas de fondo (Mutuyupata – ficha 21). En general, las condiciones de sostenibilidad son distintas entre la costa y la sierra.

En la costa, las condiciones son, por un lado, favorables porque los grupos de usuarios (comités de regantes, juntas de usuarios) existían ya antes de la intervención del FPA y se preocupaban de operar y mantener los canales, recaudaban las tarifas y se encargaban de la capacitación de los campesinos. Por otro lado, hay un problema con la salinización del suelo que no puede atribuirse a los proyectos del FPA, sino al cultivo de caña de azúcar y arroz, intensivo en el uso de agua. En dos proyectos del FPA también se usa agua para el cultivo de caña de azúcar (Reque – ficha 19) y arroz (Morropón – ficha 18); si sigue aumentando la salinización general, ello afectará también la sostenibilidad de los proyectos del FPA.

En la sierra son más difíciles las condiciones de sostenibilidad de los proyectos de riego. Las estructuras de organización del riego son más bien débiles y funcionan muchas veces sólo en relación con un canal. Además, parece haber poca capacitación. Según lo informado por los participantes de los talleres, las capacitaciones de los proyectos del FPA duraban sólo de uno a dos días, lo que fue considerado como insuficiente.

Otro problema es el frecuente riego por inundación de los campos, lo que genera erosión del suelo en las laderas. Este es el caso de un proyecto del FPA (Mutuyupata – ficha 21), donde, según los expertos, se producirá una erosión total en cinco a diez años debido a que el agua proveniente del canal horizontal, financiado por el FPA, es usada para el riego por inundación de las laderas que tienen una inclinación de hasta 40°. Aquí se debería haber previsto desde el principio una solución técnica diferente, aunque más costosa, que consiste en la distribución del agua del canal a través de tubos verticales y la subsiguiente aspersion de las laderas.

6.5 Exigencias y procedimientos del FPA

En las entrevistas realizadas en forma complementaria a los talleres se abordaron también las exigencias y los procedimientos del FPA. En todo caso, no se realizaron entrevistas en comunidades cuyas solicitudes de proyecto habían sido rechazadas por el FPA. Por eso la siguiente descripción es incompleta.

Convocatorias a los proyectos

Nadie expresó ninguna crítica respecto de las convocatorias a los proyectos del FPA y la subsiguiente elección según el principio de competencia, principalmente porque estos procedimientos son conocidos y corrientes en Perú.

Solicitudes de proyectos

Si bien la mayor parte de los entrevistados consideró que las solicitudes eran exigentes, el esfuerzo se justificaba y tuvo además un efecto de aprendizaje que facilitó solicitar otros proyectos ante el FPA u otras instituciones. Sólo en dos casos (Salas – ficha 2; Niepos – ficha 3) se calificó como demasiado altas las exigencias de las solicitudes. En ambos casos se trataba de solicitudes a la primera convocatoria del FPA.

Alianzas estratégicas

La constitución de alianzas exigida por el FPA y la cooperación dentro de las alianzas fueron evaluadas en forma positiva por la mayoría, principalmente por los consiguientes efectos de aprendizaje que habrían facilitado la cooperación también con otras instituciones. Sólo en pocos casos se informó sobre problemas con la coordinación (Jesús de Nazareno; Los Morrochucos) o el intercambio de información entre los participantes (Llama; Huanta). Un factor que influyó en Jesús de Nazareno fue la gran cantidad de miembros de la alianza (diez).

Se cumplió en parte el propósito del FPA de aprovechar las alianzas para fortalecer la capacidad de acción a nivel local más allá de los proyectos. En la mitad de los casos las alianzas persistieron sólo hasta la conclusión de los proyectos y, en la otra mitad, la colaboración entre los involucrados continuó también después (más entre las municipalidades que entre éstas y los ciudadanos).

Contribuciones propias de los solicitantes a la ejecución de los proyectos

En todos los casos fueron evaluadas como razonables, tanto respecto de las capacidades de los solicitantes como en promover la necesaria responsabilidad propia.

Cooperación general con el FPA

Los entrevistados que habían participado directamente en la ejecución de los proyectos se expresaron muy positivamente, casi sin excepción, sobre la cooperación con el FPA (armónica, buena organización, flexibilidad del FPA). En algunos pocos casos hubo quejas por el atraso en la entrega de información o en los pagos.

6.6 Experiencias con el MAPP: alcance y límites del método

El MAPP ha demostrado ser aplicable en el análisis de impacto del FPA, tanto en la práctica (gasto aceptable de tiempo), como también en el contenido. Fue posible considerar la multidimensionalidad de la pobreza y registrar en forma diferenciada los impactos: los efectos directos (p.ej., suministro de agua potable) y los efectos indirectos (p.ej., mejoramiento de la salud), aquéllos positivos y negativos, así como los intencionados y no intencionados. Los participantes en los talleres aceptaron el método, participaron activamente en las discusiones de grupo y valorizaron muy positivamente el método. Con frecuencia manifestaron interés en el método como tal. Los participantes fundamentaron esta valoración positiva como sigue:

- El método permitió diferenciar entre proyectos y sus impactos.
- Los talleres transmitieron un método simple para registrar la situación en las comunidades e identificar las necesidades. Con ello es posible priorizar y planificar proyectos en forma estructurada y promover estrategias de desarrollo local.
- Los talleres de este tipo fortalecen la participación ciudadana y promueven propuestas de los ciudadanos.
- El método es útil para el aprendizaje comunitario y democrático.

La aplicación del MAPP evidenció diversos límites del método, que son consecuencia de su naturaleza y deben ser considerados en la interpretación de los resultados.

- Las informaciones obtenidas con el MAPP reflejaron las experiencias de los grupos meta, las que fueron importantes para registrar también los efectos indirectos o no intencionados. Por otro lado, las informaciones contenían un elemento subjetivo, pues se basaban en las estimaciones de los participantes de los talleres. Estas estimaciones posiblemente fueron influenciadas por expectativas respecto de otros objetivos y por ello expresadas quizás demasiado positiva o negativamente. Para reducir el elemento subjetivo fue necesario triangular, es decir, cotejar las informaciones obtenidas en los talleres con las estimaciones de otros informantes y con visitas a las localidades.
- Gracias al enfoque participativo y la organización de las discusiones grupales, el MAPP generó informaciones condicionadas por la composición de los grupos y la dinámica de la discusión. Para lograr una adecuada composición de los grupos, el equipo había fijado determinados criterios para cada tipo de proyecto estudiado (Cuadro 5.2). Además, los talleres fueron moderados por expertas peruanas que tenían experiencia en el trabajo con grupos meta y que conocían sus particularidades socio-culturales. No obstante, las discusiones grupales constituyeron eventos sociales cuya dinámica fue influenciada por las particularidades de cada caso y que no pudieron ser diseñadas de una forma uniforme. Por ello, los resultados de las discusiones grupales deben ser interpretados como una aproximación.
- Los talleres dieron resultados representativos, sobre todo cuando los participantes provenían de una comunidad, en cambio, cuando procedían de varias comunidades con diferentes características, las discusiones tendieron a girar en torno a distintas realidades de vida, generando una diversidad de informaciones. Para abordarlas y visualizarlas adecuadamente se integraron celdas adicionales a las matrices, que consignaban las diferencias entre cada una de las comunidades.
- A pesar de que el método permitió la identificación de impactos positivos y negativos, así como intencionados y no intencionados, no fue posible medir los impactos o compararlos cuantitativamente entre sí o con los impactos de otras intervenciones. Por ello, la información generada con el MAPP no puede ser usada para la planificación cuantitativa (p.ej.,

financiera). Por otro lado, los enfoques participativos como el MAPP tienen la ventaja, frente a los métodos estrictamente cuantitativos, de que registran el contexto social de una intervención y facilitan los procesos de aprendizaje conjuntos.

7 El FPA desde una perspectiva sistémica

7.1 La controversia sobre los fondos contravalor bilaterales

Al momento del presente estudio (2007), en Perú existían seis fondos contravalor bilaterales, incluido el FPA, de los cuales aún (2012) funcionan cinco (Cuadro 7.1). La mayoría tiene su origen en canjes de deuda, pero el Fondo Perú-Francia (1991–2007) y el Fondo Perú-Japón provienen de la monetización de donaciones para formar recursos contravalor en Perú. Todos estos fondos tienen en común que representan organizaciones propias cuyos órganos de decisión máxima tienen una composición bilateral, es decir, están compuestos de representantes del respectivo país donante y de Perú. En el pasado también hubo fondos contravalor resultantes de canjes de deuda (Suiza, España) o de donaciones (Unión Europea, Canadá) que ya han concluido (Ortiz Roca et al. 2006, 15–16; Sierra 2004, 10–20).

Los partidarios de los fondos contravalor no son sólo los donantes, que eligieron esta modalidad junto con el gobierno peruano, sino también la sociedad civil,³⁴ que ve en ellos un instrumento innovador y aboga por su continuación, tanto en términos generales (Ortiz Roca et al. 2006, 64) como también en el caso del FPA.³⁵ Los argumentos son (además de la exigencia de otras condonaciones de deuda) la orientación de los fondos, y especialmente del FPA, a la lucha directa contra la pobreza a nivel local, la incorporación de los gobiernos regionales y locales, así como de la sociedad civil, en la realización de los proyectos, la inclusión de la sociedad civil en los órganos de decisión de varios fondos contravalor, así como la “buena estructura organizativa interna” de los fondos (Ortiz Roca et al., 42, 63). La dirección del

34 En Perú, la campaña de conversión de la deuda, Red Jubileo Perú, así como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; en Alemania la *Informationsstelle Peru e. V. Freiburg* referida al FPA.

35 El representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en el Comité Tripartito del FPA se manifestó en este sentido frente al DIE y la *Informationsstelle Peru e. V. Freiburg* en una carta dirigida al BMZ y a miembros del parlamento alemán.

FPA también le atribuyó a los fondos contravalor una importancia específica en términos de política de desarrollo.³⁶

En cambio, un estudio acerca de los canjes alemanes de deuda en Perú planteó críticas al FPA y también a los fondos contravalor en general y expuso los siguientes argumentos (Hochhuth 2006, 2, 8–11, 19), que responderemos más adelante:

- Estructuras paralelas: El FPA y los fondos contravalor en general han actuado fuera del derecho presupuestario peruano y de las estructuras y procedimientos nacionales y representan, por ende, una solución aislada o estructura paralela. Si bien los presupuestos externos son más flexibles que los instrumentos normales de la cooperación al desarrollo, cabe preguntarse si efectivamente son convenientes estas estructuras paralelas. Se debería aspirar más bien a una alineación en las estructuras nacionales.
- Deficiente sostenibilidad: El FPA y los otros fondos contravalor no han sido concebidos para que conserven sus recursos a largo plazo y su continuidad depende más bien de la asignación de nuevos recursos por los donantes. Los recursos extrapresupuestarios y la modalidad bilateral no han fomentado la apropiación (*ownership*) del gobierno peruano, cuyo interés se centra primero en la reducción de la deuda externa, y la constitución de fondos contravalor es sólo un producto secundario. Por ello no existe ninguna disposición del gobierno peruano a mantener las estructuras creadas (fondos) y los proyectos con recursos propios. Dado que el FPA y los otros fondos contravalor otorgan sólo aportes no reembolsables y no movilizan recursos nacionales adicionales para la continuación de los proyectos, no crean estructuras de largo plazo.
- Poca coordinación y aprovechamiento de efectos sinérgicos de los fondos contravalor.

36 “*Los fondos contravalor, como instrumento de conversión de deuda, tienen una especial importancia en el desarrollo debido a la participación de la sociedad civil, la elección y aprobación de proyectos en un procedimiento de concurso, así como por la relativa transparencia y flexibilidad de sus procedimientos*”. (traducido del alemán; Blum 2006, 1).

Cuadro 7.1: Fondos contravalor bilaterales en el Perú						
Fondo	Año de fundación	Duración	Recursos (millones)	Áreas de intervención	Dirección	
Fondo Perú-Alemania (FPA)	2002 2008* 2010*	2003–2008 2009–2013 2010–2015	US\$ 16,3** € 10 € 16,1	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión municipal y participación ciudadana • Agua potable/saneamiento • Riego 	a) Binacional b) Binacional*** c) Representada en a)	
Fondo de las Américas (FONDAM)	1997 2008*	1997–2017 2009–2017	US\$ 39,5** US\$ 26,7**	<ul style="list-style-type: none"> • Medio ambiente • Desarrollo de niños • Agua potable/saneamiento • Selva tropical (desde 2009) 	a) Binacional b) Peruana c) Representada en a)	
Fondo Perú-Francia	1991 2002*	1991–2007 2002–2010	US\$ 11 US\$ 5	<ul style="list-style-type: none"> • Educación, agua, medio amb. • Seguridad alimentaria • Patrimonio cult. (2002–2010) 	a) Binacional b) ? c) –	

Fondo	Año de fundación	Duración	Recursos (millones)	Áreas de intervención	Dirección
Fondo Ítalo-Peruano (FIP)	2001 2007*	2001–2007 2007–2013	US\$ 116 US\$ 72	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura básica • Desarrollo económico • Comunidades indígenas • Medio ambiente • Capacidades locales 	a) Binacional b) Binacional*** c) Representada en el Comité Técnico
Fondo Perú-España (FPE)	2006	No determinada	US\$ 11 + € 6,1	<ul style="list-style-type: none"> • Educación 	a) Binacional b) Comité Técnico binacional c) Representada en a)
Fondo Perú-Japón	1993	No determinada	S/. 291	<ul style="list-style-type: none"> • Multisectorial 	a) Binacional b) ? c) –
* Nuevo canje de deuda con recursos de contravalor adicionales; ** con intereses sobre el capital; *** un co-director peruano y uno del país donante					
Fuente: Páginas web de los Fondos					

- Falta de alineación del FPA en las estrategias peruanas de desarrollo de largo plazo.³⁷
- Incertidumbre respecto de los impactos estructurales permanentes del FPA que contribuyan a eliminar las causas de la pobreza.

7.2 ¿El FPA y los fondos contravalor son estructuras paralelas?

El tema de las estructuras paralelas es de especial importancia porque tiene una injerencia directa sobre la sostenibilidad y porque los donantes se comprometieron explícitamente en la Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de París de 2005, en el capítulo alineación, a evitar las unidades de ejecución de proyectos (UEP) paralelas y a usar los sistemas de los países socios (Indicador 6 de la Declaración de París).

“En el corto plazo, las UEP paralelas pueden desempeñar un papel útil en el establecimiento de las buenas prácticas y la promoción de gestión eficaz de los proyectos. Sin embargo, a largo plazo, las UEP paralelas a menudo tienden a socavar los esfuerzos nacionales de fortalecimiento de las capacidades, distorsionar los salarios y debilitar la rendición de cuentas para el desarrollo.” (OECD 2012, 12)

Si bien es cierto que, con una excepción, los fondos contravalor existentes en Perú en 2007 fueron fundados antes de la aprobación de la Declaración de París, en varios casos se asignaron otros recursos contravalor de nuevos canjes de deuda a los fondos también después de 2005. Por eso, la Declaración de París es un marco de referencia que debe ser considerado.

Una observación más detallada del FPA y de los otros fondos contravalor bilaterales en Perú muestra que no son UEP paralelas en sentido puro según la Declaración de París (Cuadro 7.2), pues no están supeditados sólo a los donantes. Los órganos de decisión máxima tienen una composición bilate-

37 En cambio se reconoce la alineación en la cooperación al desarrollo alemana con Perú (Hochhuth 2006, 10). Esto es efectivamente acertado. Como se señaló en el Capítulo 1.2, una premisa del FPA era que se alineara en las tres áreas prioritarias de la cooperación peruano-alemana para el desarrollo. En la ejecución de los proyectos existieron diversas cooperaciones con organizaciones de la cooperación alemana: en el área de gobernabilidad y participación ciudadana con la GTZ, InWEnt, DED, Fundación Hanns-Seidel, CIM, y en el área de suministro de agua potable/saneamiento básico con GTZ-PRO-AGUA (Blum 2006, 8; 2007, 8).

ral, con representantes de Perú y el país donante. En el FPA y en algunos de los otros fondos, la presidencia es ejercida por el Ministerio de Economía y Finanzas peruano (MEF). Además, la dirección ejecutiva del FPA y de algunos otros fondos también tiene una composición binacional, con dos co-directores. En el caso del FPA, el personal no fue contratado por la parte alemana sino por la dirección paritaria.³⁸ Por último, la sociedad civil peruana está representada en el órgano de decisión máxima del FPA y de algunos de los otros fondos. En consecuencia, no se trata de meras agencias de donantes.

Cuadro 7.2: Definición de unidades de ejecución de proyectos (UEP) paralelas

- „(...) ‚parallel‘ refers to having been created outside existing country institutional structures.“
- „They are accountable to the external funding agencies rather than to the country implementing agencies (ministries, departments, agencies, etc.).“
- „Most of the professional staff are appointed by the donor.“
- „The salary of PIU [parallel implementaion unit] personnel often exceeds that of civil-service personnel.“

Fuente: OECD (2007, 26)

Por otro lado, también es cierto que los fondos contravalor no son fondos meramente peruanos porque los donantes están representados en sus órganos de decisión máxima y en parte en sus estructuras directivas. Básicamente se puede afirmar que el FPA y los otros fondos contravalor son entidades propias, paralelas a los fondos y programas existentes en Perú. Esta observación merece atención porque la formación de recursos contravalor no implica automáticamente estructuras institucionales separadas pues, tal como se mencionó, los recursos contravalor de los canjes de deuda peruano-alemanes del período 1997-2005 fueron destinados a fondos y programas peruanos en nueve de diez casos. Por ende, el asunto es cómo entender la negativa a canalizar los recursos contravalor a través de las estructuras peruanas. El MEF y la sociedad civil peruanos tienen una clara posición al respecto.

38 Este aspecto no fue estudiado en los otros fondos contravalor. Tampoco se abordó el tema del nivel de remuneraciones del fondo en comparación a los fondos peruanos.

El MEF admite abiertamente,³⁹ que el FPA representa una estructura paralela ajena al presupuesto nacional, las estructuras nacionales (fondos) y a los procedimientos nacionales (Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP),⁴⁰ pero no ve en ello ningún problema sino una ventaja, opinando que el secreto del éxito del FPA ha consistido hasta ahora precisamente en este paralelismo: (i) Si los recursos contravalor hubieran sido canalizados a través del presupuesto nacional, según lo opinado se habrían abierto las puertas a la politización. (ii) Los fondos nacionales son considerados extremadamente burocráticos, lentos⁴¹ y susceptibles de corrupción. (iii) Dado que no está supeditado al SNIP, el FPA puede trabajar mucho más rápidamente que los fondos nacionales. (iv) Además se cree que la reforma de las estructuras y procedimientos nacionales encaminada a mejorar marcadamente la eficiencia y eficacia durará una generación. Por eso nadie quiere esperar tanto tiempo cuando se trata de la lucha directa contra la pobreza y existe la posibilidad de crear un fondo bilateral, a través del mecanismo de canje de deuda-recursos contravalor, que funcione en forma eficiente y eficaz, con un aparato reducido, independiente de las estructuras y procedimientos nacionales y con la participación de un donante externo (en este caso Alemania), así como de la sociedad civil peruana en el órgano de decisión máxima (se espera que ambos reduzcan el riesgo de corrupción).

La sociedad civil, al alero de la campaña peruana de conversión de la deuda (Red Jubileo Perú) aboga por el canje de deuda con la formación de recursos contravalor bajo la condición de cumplir determinados criterios, entre otros, que los recursos no (!) se ingresen al presupuesto nacional (temor de politización).⁴²

Parece pues que, en interés de la eficiencia y una eficacia rápida, los socios peruanos no desean una integración en las estructuras y procedimientos na-

39 Entrevista con la directora general del MEF responsable del FPA y presidenta del Comité Tripartito, 24.02.2009.

40 Según sus propias afirmaciones, el FPA se orienta por el SNIP, sin embargo, por lo pequeño de los proyectos, no lo aplica totalmente para tener mayor flexibilidad en la preparación y ejecución (para más detalles, véase FPA 2006b, 21, 45–46).

41 Como prueba de ello se mencionó al Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), que fue encargado el año 2003 de la ejecución de un programa de apoyo municipal, que es financiado, entre otros, con recursos contravalor de un canje de deuda anterior con Alemania. La ejecución efectiva del programa comenzó recién en diciembre de 2008.

42 Entrevista con representantes de la Red Jubileo Perú, 2.3.2009.

cionales, de los que parecen desconfiar, sino una estructura institucional paralela que asegure una gestión compartida por igual a los representantes del gobierno peruano y a la sociedad civil. Si bien ésta es una solución comprensible a corto y mediano plazo, siempre que las estructuras y procedimientos nacionales sean efectivamente tan poco eficientes y eficaces por la aludida politización y corrupción, resulta problemática a largo plazo, por un lado para Perú, que debería estar interesado en crear eficaces instituciones de desarrollo nacionales y, por otro lado, para los donantes, que se comprometieron en la Declaración de París de 2005 a utilizar y fortalecer las estructuras de las contrapartes, en lugar de crear estructuras paralelas.

Los donantes y también el lado peruano podrían argumentar que los fondos contravalor bilaterales son el instrumento erróneo para responder a la exigencia de fortalecer en forma sostenible las estructuras de la contraparte, dado que, por su finalidad, son sólo instituciones de plazo limitado. Según esta lógica, sería correcto priorizar por la mayor eficiencia y eficacia posible de los fondos durante sus limitados períodos de duración. Sin embargo, tal tipo de argumentación es correcta sólo en parte. En este contexto lo importante es la sostenibilidad de los fondos, que no se refiere sólo a su propia duración, sino también a sus efectos estructurales.

7.3 ¿Falta de sostenibilidad del FPA y de los demás fondos contravalor?

El FPA y también los otros fondos contravalor no son fondos rotativos, cuyos recursos son prestados y devueltos. Los recursos de los fondos son adjudicados como subvenciones, de forma que los fondos finalizan cuando se agotan sus recursos, excepto cuando se los provee de nuevos recursos contravalor. La continuidad depende entonces de nuevos compromisos de los donantes (canjes de deuda o donaciones). Sin embargo, este hecho vale en realidad para cualquier tipo de cooperación al desarrollo, pues su continuación depende siempre de nuevos compromisos de los donantes.

Sin embargo, hay otro aspecto más relevante de la crítica referida al inicio: la falta de disposición del gobierno peruano de continuar los fondos y proyectos con recursos propios. Un principio de la cooperación al desarrollo es que la contraparte continúe las estructuras, proyectos y programas apoyados por los donantes para asegurar la sostenibilidad una vez que éstos se retiran y en tanto sean necesarios para el desarrollo del país. En el caso de

los fondos contravalor bilaterales en Perú hasta ahora no ha existido esta disposición. En el pasado han finalizado varios fondos contravalor sin ser continuados. En el caso del FPA era inminente el cierre en 2008, cuando se habían agotado los recursos de la primera fase y antes de que se le entregaran nuevos recursos contravalor como resultado de otro canje de deuda.

Cabe notar, sin embargo, que desde el punto de vista jurídico el gobierno peruano no tiene la opción de asignar recursos presupuestarios corrientes a los fondos cuando se han acabado los recursos contravalor y continuarlos simplemente como existían antes. Primero, en tal caso los fondos estarían supeditados al derecho presupuestario y a la consulta parlamentaria (es decir, a la politización según la opinión del MEF y la sociedad civil); segundo, ya no existiría la modalidad bilateral (que constituye una protección contra la corrupción según el MEF y la sociedad civil). La continuación de los fondos con recursos meramente nacionales significaría en los hechos convertir los fondos que antes eran bilaterales en fondos nacionales o integrarlos en fondos nacionales existentes y garantizar al mismo tiempo la eficiencia y eficacia de los anteriores fondos bilaterales. Sin embargo, para el MEF y la sociedad civil peruana estas dos posibilidades parecen poco prometedoras, por lo menos a corto y mediano plazo, de forma que efectivamente no existe la sostenibilidad de los fondos bilaterales en el sentido de su continuación por la contraparte.

Desde la perspectiva sistémica encontramos aquí un inconveniente esencial del FPA y de los otros fondos contravalor que sólo puede ser mitigado. Si los donantes y socios han decidido destinar los recursos contravalor a los fondos bilaterales, en lugar de los fondos nacionales, para asegurar la sostenibilidad debería esperarse que se aprovecharan sistemáticamente las experiencias acumuladas en la modalidad y los procedimientos de los fondos bilaterales a fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los fondos nacionales. Los fondos contravalor bilaterales podrían contribuir a ello a través del intercambio de experiencias y un aprendizaje conjunto.⁴³ Sin embargo,

43 Según lo informado por el FPA, éste tomó parte en varios eventos con fondos nacionales; sin embargo, no existen informaciones acerca de qué utilidad pueden haber tenido para estos últimos. Cabe destacar que el FPA documentó detalladamente sus experiencias en las tres áreas de intervención a fines de su primera fase (FPA 2006a, 2006b, 2006c, 2007b). La REDINFOC (véase más adelante en este capítulo), fundada por varios fondos contravalor y fondos nacionales en 2004, se había propuesto, entre otros, intercambiar experiencias con fondos nacionales y mejorar el trabajo conjunto, pero parece no haberlo concretado (Ortiz Roca et al. 2006, 45).

lo decisivo es el compromiso político del gobierno peruano (es decir, de los ministerios que están representados en los órganos de decisión máxima de los fondos contravalor) y de la sociedad civil peruana de abogar por la transferencia de experiencias y el mejoramiento de los fondos nacionales donde existan déficits. Según las entrevistas mencionadas en el MEF y con la Red Jubileo Perú, esta disposición no parece ser muy sólida.

7.4 ¿Poca coordinación y pocos efectos sinérgicos entre los fondos contravalor?

Esta afirmación es acertada. La comparación de los fondos contravalor bilaterales en Perú (Cuadro 7.1) muestra que existen diferencias en relación con los años de fundación, duración y áreas de intervención. Esta diversidad significa, por un lado, que existe poca duplicidad en el trabajo, pero por el otro establece límites a la cooperación. Las experiencias prácticas ilustran esto. En el caso del FPA hubo sólo una cooperación con otro fondo contravalor bilateral, el Fondo Perú-Japón, en un proyecto de electrificación rural (Salas – ficha 2).⁴⁴

De todos modos, habría existido la oportunidad para un intercambio más intensivo entre los fondos contravalor y con los fondos nacionales, pero al parecer no fue suficientemente aprovechada. La REDINFOC (Red de Información de Fondos y de Organizaciones Cooperantes del Perú), fundada en 2004 y donde se habían reunido cuatro fondos contravalor bilaterales (FPA, FONDAM, Fondo Perú-España, Fondo Perú-Japón) y seis fondos nacionales, no fue más allá de un intercambio ocasional de información a pesar de

44 Esta cooperación tuvo lugar debido también a que se trató de un proyecto atípico del FPA, donde éste financió, por un lado, un estudio sobre la electrificación local (que puede entenderse como una contribución a la planificación del desarrollo local, como la que apoya el FPA en su primera área de intervención) y, por el otro, una parte del tendido eléctrico, a pesar de que la electrificación no formaba parte de los sectores del FPA.

sus ambiciosos objetivos⁴⁵ (Ortiz Roca et al. 2006, 45). No es claro si sigue funcionando (su sitio de internet ya no está disponible).

7.5 ¿Falta de alineación del FPA en las estrategias peruanas de desarrollo a largo plazo?

Esta crítica es infundada. El Capítulo 2.2 ha mostrado detalladamente, en el tema de la pertinencia del FPA en el contexto peruano, que el FPA se alineó claramente en las estrategias peruanas de desarrollo, tanto respecto de su misión, como de sus objetivos específicos en las tres áreas de intervención.

7.6 ¿Incertidumbre respecto de los impactos estructurales permanentes del FPA?

Se fundamentó este punto con el argumento de que faltaban evaluaciones detalladas de los proyectos (Hochhuth 2006, 11). Sin embargo, el presente análisis de impacto muestra que el FPA contribuyó en diversos aspectos a fortalecer las estructuras y procedimientos nacionales, habida cuenta de la pequeñez de sus proyectos.

- El FPA apoyó la planificación estratégica y participativa a nivel local y regional fomentando los planes de desarrollo y la inclusión de la sociedad civil en su elaboración. En el curso de la descentralización en Perú, las municipalidades y regiones están obligadas a presentar planes de desarrollo.
- El FPA apoyó a las municipalidades con capacitación y equipamiento técnico (aunque no fuera siempre sostenible, como mostraron algunos

45 Según su anterior sitio de internet (www.redinfoc.org.pe), el objetivo principal era alcanzar conjuntamente un mayor impacto de los proyectos y optimizar el uso de los recursos. Los objetivos específicos eran, entre otros: (i) “contar con información confiable sobre la calidad, seriedad y transparencia de las entidades ejecutoras que solicitan donaciones”; (ii) “mejorar los lineamientos y criterios de intervención de sus integrantes, mediante el empleo de información que permita realizar sinergias y focalizar las intervenciones”; (iii) “suscribir alianzas estratégicas entre los Fondos para proyectos considerados de gran impacto”; (iv) “promover el intercambio de herramientas metodológicas de planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos que financia cada una de las instituciones integrantes”; (v) “organizar eventos que permitan la interacción entre las distintas instituciones integrantes y entre éstas y las organizaciones de la sociedad civil”.

proyectos en que el personal capacitado fue reemplazado después de las elecciones municipales y el material de formación no fue transferido a las nuevas administraciones).

- Un tema importante de las capacitaciones realizadas por el FPA fue el SNIP, que es obligatorio para solicitar y ejecutar proyectos de inversión de mayor envergadura.
- El FPA promovió la participación ciudadana a través de su sensibilización, capacitación e inclusión en la elaboración de planes de desarrollo local y la formación de comités de vigilancia.
- El FPA puso como condición para la solicitud de proyectos que se constituyeran alianzas estratégicas entre las municipalidades, organizaciones de la sociedad civil y otros actores involucrados y con ello fortaleció la capacidad de acción. Como se señaló anteriormente, las alianzas constituidas continuaron su trabajo después de terminados los proyectos del FPA en la mitad de los casos estudiados.
- El FPA promovió la responsabilidad compartida de los grupos meta exigiendo una contribución propia de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos y transfiriendo a las organizaciones de usuarios la responsabilidad de operarlos y mantenerlos. En los casos donde ya existían tales organizaciones como juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS) y comités de regantes, el FPA les transfirió la responsabilidad y aprovechó las estructuras existentes; donde no existían organizaciones de beneficiarios, puso como condición para aprobar los proyectos que las constituyeran.

7.7 Conclusión

Si aceptamos la argumentación del MEF y de la sociedad civil en Perú, así como también de los donantes que optaron por la canalización de los recursos contravalor a través de los fondos bilaterales, existe un conflicto de objetivos entre una eficiencia y eficacia rápida de los fondos contravalor, por un lado, y el fortalecimiento de los fondos nacionales, por el otro, que sería posible si los recursos contravalor fueran canalizados a través de ellos, pero a los cuales se les atribuye la misma eficiencia y eficacia sólo a largo plazo. Desde esta perspectiva, el paralelismo del FPA y de los otros fondos contravalor no aparece como concesión, sino como un factor de éxito.

Sin embargo, con ello se acepta que los recursos contravalor apenas generan impactos sistémicos dentro de las estructuras nacionales. Tales impactos podrían reflejarse también más allá de la vigencia de los fondos contravalor. En consecuencia, la sostenibilidad de los fondos bilaterales es impedida en dos sentidos: los fondos terminan al momento de agotarse sus recursos y no son capaces de fortalecer los fondos nacionales existentes debido a su paralelismo.

Esta flaqueza puede corregirse sólo en parte. En Perú llega a su fin el tiempo para nuevos canjes de deudas (y donaciones), cuyos recursos contravalor puedan ser suministrados a los fondos nacionales, dado que se estrecha el margen para otros canjes de deuda y la situación macroeconómica es más bien favorable. Para contribuir al fortalecimiento de los fondos y procedimientos nacionales en estas circunstancias, los fondos contravalor existentes deberían documentar sus experiencias sobre la eficiencia y eficacia, tal como lo hizo detalladamente el FPA al término de su primera fase, evaluarlas en relación con buenas prácticas y transferirlas en un diálogo intenso con los fondos nacionales.

Bibliografía

- Baker, Judy* (2000): Evaluating the impact of development projects on poverty : a handbook for practitioners, Washington, DC: World Bank
- Blum, V.* (2006): Deutsch-Peruanischer Gegenwertfonds : Jahresbericht 2005, Lima, mimeo
- (2007): Deutsch-Peruanischer Gegenwertfonds : Jahresbericht 2006, Lima, mimeo
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe : Aktionsprogramm 2015 : Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn (BMZ Materialien 106)
- (2002): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn (BMZ Spezial 52)
- (2006a): Länderkonzept Peru, Bonn, mimeo
- (2006b): Sektorkonzept Wasser, Bonn, Berlin (BMZ Konzepte 143)
- (2006c): Der Wassersektor in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Berlin (BMZ Materialien 154)
- (2006d): Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit : eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen, Bonn, mimeo
- (2009): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn, Berlin (BMZ Konzepte 172)
- Brendel, C.* (2005): Gutachten zur Anwendung und Bewertung methodischer Ansätze zur MDG-orientierten Wirkungsanalyse und Berichterstattung von deutschen EZ-Maßnahmen am Beispiel Tansanias, Bonn, mimeo
- Calderón Cockburn, J.* (2004): Agua y saneamiento : el caso del Perú rural : informe final, Lima: Intermediate Technology Development Group
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)* (2008, 2009, 2010): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008, 2009, 2010, Santiago de Chile
- CND (Consejo Nacional de Descentralización)* (2006): Plan estratégico del proceso de descentralización 2007–2011, Lima
- CTM (Comité Técnico Multisectorial)* (2004): Estrategia nacional para la gestión de los recursos hídricos continentales del Perú, Lima
- Defensoría del Pueblo* (2009): Hacia una descentralización al servicio de las personas : recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, Lima (Serie Informes Defensoriales Informe 141)

- FPA (Fondo Contravalor Perú-Alemania)* (2006a): Fomentando la democracia y la descentralización : resultados de las convocatorias de apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática, Lima
- (2006b): Agua potable y saneamiento : sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima
 - (2006c): Planificación y ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento : procedimientos, Lima, mimeo
 - (2007a): Memoria 2003–2007, Lima
 - (2007b): Infraestructura de riego : sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura de riego, Lima
- Hochhuth, S.* (2006): Länderstudie Peru zur FZ-Schuldenumwandlung, Bonn: DIE, mimeo
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)* (2008): La pobreza en el Perú en el año 2007 : informe técnico, Lima
- Marggraff, K. / K. Posse* (2006): Neue Impulse für die Evaluierung, in: *eins Entwicklungspolitik* 10 (9), 41–43
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006a): Plan nacional de saneamiento 2006–2015 : Agua es Vida, Lima
- (2006b): Programa agua para todos : presentación a la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, Lima: mimeo
- Naciones Unidas* (2000): Declaración del Milenio, Nueva York (A/55/L.2)
- Neubert, S.* (1999): Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten : ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluierungspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, Köln: Weltforum-Verlag
- (2004a): Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 4/2004)
 - (2004b): Akteurszentrierte Wirkungsanalyse : konzeptionelle Überlegungen und Scaling up für die Verwaltungszusammenarbeit, in: K. Simon (Hrsg.), *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess*, Baden-Baden: Nomos, 133–156
- Neubert, S. et al.* (2000): Armutsmindernde Wirkungen des Ressourcenmanagementprojekts PATECORE in Burkina Faso, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 3/2000)
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)* (2002): Glossary of key terms in evaluation and results-based-management, Paris
- (2007): 2006 Survey on monitoring the Paris Declaration : overview of the results, Paris

- (2012): Aid effectiveness 2011 : progress in implementing the Paris Declaration : volume II : country chapters : Perú, Paris
- Ortiz Roca, H. et al.* (2006): Informe : seguimiento de los fondos de contravalor de conversión de deuda externa pública en inversión social, Lima: Red Jubileo Perú (Serie Observatorio de la Deuda 1)
- Participa Perú* (2006): Un vistazo al plan de transferencias 2006–2010, Lima
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros)* (2009): Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2009, in: *El Peruano – Normas Legales*, 24.7.2009, 399517–399545
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) / CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales)* (2008): Marco social multianual 2009–2011, Lima
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)* (2006): Informe sobre desarrollo humano : Perú 2006 : hacia una descentralización con ciudadanía, Lima
- Schmidt Machado, J.* (2001): Relatório : oficina de planeamiento : parte I diagnóstico, realizado em Tatajuba, Fortaleza: Prorenda Rural Ceará, mimeo
- Schönhuth, M. / U. Kievelitz* (1993): Partizipative Erhebungs- und Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit – Rapid Rural Appraisal, Participatory Appraisal : eine kommentierte Einführung, Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Schriftenreihe 233)
- Sen, A.* (1999): Development as freedom, Oxford: Oxford University Press
- Sierra, J. C.* (2004): Informe final del taller „Criterios, estrategia y mecanismos de canje de deuda por inversión en educación”, Lima, mimeo
- SLE (Seminar für ländliche Entwicklung)* (2005): Wirkungen im Fokus : konzeptionelle und methodische Ansätze zur Wirkungsorientierung des Deutschen Entwicklungsdienstes im Kontext von Armutsminderung und Konflikttransformation, Berlin
- Thilo-Körner, M.* (2004): Wirkungsanalyse von Wasservorhaben in der Durchführungsphase : Teilgutachten im Rahmen des Forschungsprojekts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung „Wasser und Armut“ : Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der Millennium Development Goals, Bonn, mimeo
- World Bank* (2002): National rural water supply and sanitation project, Washington, DC (P065256)
- (2009): Country partnership strategy progress report for the Republic of Peru for the period FY07-FY09, Washington, DC (Report 46944-PE)

Anexos

Anexo 1: Resultados del análisis de impacto – Sinopsis*

Código del proyecto	Término de ejecución	Propósito	Impacto hasta ahora**	Sostenibilidad	
				Hasta ahora**	En el futuro
Área de intervención 1: Gestión municipal y participación ciudadana					
L1C2045	12/2005	Formulación del plan de desarrollo urbano territorial para la gestión y organización en los distritos de Llama, Huambos y Sexi (Cajamarca)	Positivo	Sí	No hay información
L1C1020	07/2004	Estudio de la electrificación de la localidad de Salas (Lambayeque)	Muy positivo (mejora de la calidad de vida) / casi ninguno (desarrollo agroindustrial)	Sí (calidad de vida) / no (desarrollo agroindustrial)	Muy probable (calidad de vida) / incierta (desarrollo agroindustrial)
COFI 006	12/2005	Línea de interconexión S.E. La Viña – Salas (Lambayeque)	Muy positivo (desarrollo agroindustrial)	Sí	Muy probable
L1C1055	11/2005	Estudio del impacto ambiental de las actividades agrícolas, forestales, urbanas y mineras de la Cuenca del Río Zaña (Lambayeque–Cajamarca)	Muy positivo	Sí	Muy probable
L1C2054	01/2006	Plan estratégico de desarrollo turístico del departamento de Huancavelica (Huancavelica)	Positivo	Sí	Muy probable

L1C2061	11/2005	Implementación y fortalecimiento de la división de medio ambiente de la MD de Tambogrande (Piura)	Casi ninguno	No	Muy incierta
L1C2075	12/2005	Fortalecimiento de la gestión local en cuidado del medio ambiente y generación de ingresos mediante la promoción de la actividad turística – Llacanora (Cajamarca)	Positivo (turismo) / muy reducido (residuos sólidos)	Mediana (turismo) / limitada (residuos sólidos)	Incierta (turismo) / incierta (residuos sólidos)
L1C2040	11/2005	Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el desarrollo de la asociación de municipalidades del Valle de la Leche (Lambayeque)	Positivo	Sí	Probable
L1C1107	11/2004	Fortaleciendo la gestión municipal para la formulación de proyectos de inversión social en salud ambiental – Ferreñafe I (Lambayeque)	Positivo	Sí	Incierta (capacitaciones) / probable (asociaciones)
L1C2030	12/2005	Planificación concertada participativa como herramienta para la mejora de la gestión municipal en la provincia de Ferreñafe II (Lambayeque)	Todavía poco (necesita más tiempo)	Sí	Incierta
L1C1082	12/2004	Fortalecimiento de capacidades para mejorar la gestión de desarrollo local en distritos de la provincia de Huamanga – Jesús de Nazareno (Ayacucho)	Muy positivo	Sí	Probable

L1C2 070	12/2005	Fortalecimiento de capacidades de gestión para la limpieza pública en la ciudad de Acobamba (Huancavelica)	Positivo	Sí	Incierta
L1C1 117	10/2004	Participemos – Programa de fortalecimiento de capacidades para la vigilancia ciudadana Huanta (Ayacucho – Huancavelica)	Positivo	Sí	Probable (bajo la condición de una capacitación continua)
Área de intervención 2: Agua potable y saneamiento					
L2C1069	07/2005	Abastecimiento de servicio de agua potable y mejoramiento de las condiciones sanitarias – caserío Cerro Escute – Pacora (Lambayeque)	Positivo (pero muy inestable)	Limitada	Probable (si hay un nuevo componente) / muy incierta (sin el nuevo componente)
L2C1031	08/2005	Construcción de sistemas de agua potable y letrinas en los caseríos de El Lirio, Nuevo Triunfo y La Esmeralda (Cajamarca)	Muy positivo	Sí	Muy probable (bajo la condición de una buena gestión de la JASS)
L2C1072	08/2005	Abastecimiento del sistema de agua potable y saneamiento de los caseríos de Los Bancales y Trapiche de Bronce – MD de Túcume (Lambayeque)	Muy positivo	Sí	Probable

L2C1067	04/2006	Construcción de la planta de tratamiento de agua potable, mejoramiento y ampliación de redes de agua potable y alcantarillado – Quinua (Ayacucho)	Positivo (agua potable) / negativo no deseado (alcantarillado)	Sí (agua potable) / no (alcantarillado)	Incierta (agua potable) / muy incierta (alcantarillado)
L2C1001	07/2005	Saneamiento de Chaca (Ayacucho)	Muy positivo	Sí	Probable (bajo la condición de una gestión eficiente de la JASS)
Área de intervención 3: Infraestructura de riego					
L2C2047	01/2005	Rehabilitación y mejoramiento del sistema de riego Piedra el Toro – Morropón (Piura)	Muy positivo	Sí	Muy probable (a menos que la salinización muy reducida hasta ahora aumente)
L2C2038	07/2005	Mejoramiento del canal de conducción: Reque, Tramo 1,516 km (Lambayeque)	Muy positivo	Sí	Probable
L2C2026	12/2005	Ampliación del canal de riego Illacocha – Vizchayoc (Ayacucho)	Muy positivo	Sí	Probable
L2C2009	11/2005	Sustitución y construcción del canal de riego tipo entubado de Mutuypata – Colcabamba (Huancavelica)	Positivo	Sí	Insostenible (sin modificación del sistema de riego e introducción de tarifas)
* Como todos los proyectos eran relevantes (véase el Anexo 2), no hay una columna para la relevancia. ** Hasta el momento del análisis de impacto (marzo de 2007)					

Anexo 2: Resultados del análisis de impacto de los 21 proyectos seleccionados

<p>Ficha 1: Resumen del proyecto L1C2045 en Llama*</p> <p><i>“Formulación del plan de desarrollo urbano territorial para la gestión y organización en los distritos de Llama, Huambos y Sexi” (Cajamarca)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0]</p>	<p>Ejecución del proyecto: 1.6.2005 – 15.12.2005</p> <p>Aporte del FPA: S/. 126,299; costo total: S/. 181,309</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MD de Llama</p> <p>Grado de pobreza: 4 (muy pobre)</p>
<p>1. Propósito, objetivos específicos, componentes y productos [0]</p>	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos distritales de Llama, Huambos y Sexi han fortalecido las capacidades de gestión y organización urbano-territorial. <p><u>Objetivos específicos y componentes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover instrumentos de planificación para la gestión urbano-territorial a corto, mediano y largo plazo. • Mejorar los conocimientos sobre la normatividad urbanística específica. • Promover mecanismos de gestión urbana participativa. <p><u>Productos:</u></p> <p>3 planes de desarrollo urbano-territorial; levantamiento de la información físico-espacial; talleres de diagnóstico y validación; diagnóstico urbano-territorial completado; propuesta urbano-territorial concluida; 3 inventarios físicos; software de control urbano.</p>
<p>2. Pertinencia</p>	<p><i>Confirmada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Antes del proyecto del FPA no había ninguna planificación urbana. La municipalidad no sabía utilizar sus recursos financieros (provenientes del canon minero) adecuadamente por falta de capaci-

	<p>dades. Además la comunidad carecía de datos sistemáticos para planificar y ejecutar proyectos [IV].</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anteriormente había poca participación ciudadana en la ejecución de obras y proyectos [IV].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Positivo (Llama; no hay información acerca de Huambos y Sexi)</i></p> <p><i>[La valoración se refiere principalmente a Llama porque los 16 participantes del taller eran todos de este distrito. Huambos y Sexi no estaban representados. La información con respecto a Huambos se basa en la entrevista con el alcalde de la MD de Huambos.]</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matriz 3]. El proyecto es apreciado por la población [III]. Los participantes calificaron de positivos los impactos del proyecto en 7 áreas [I, matriz 4]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua potable (debido a un proyecto de agua potable ejecutado en base al plan de desarrollo urbano-territorial elaborado con el apoyo del FPA), • Salud (debido a la ampliación de la posta médica en la municipalidad efectuada en base al plan de desarrollo urbano-territorial), • Vivienda (construcción de unos edificios de viviendas como consecuencia del plan de desarrollo urbano-territorial), • Medio ambiente (debido a la planificación y creación de parques urbanos), • Capacitación técnica (funcionarios de la municipalidad y miembros de la sociedad civil participaron en las capacitaciones proporcionadas por el proyecto del FPA), • Participación ciudadana (debido a la participación en el proyecto), • Gestión municipal (debido al mejoramiento de la planificación).

	<p>La alianza estratégica formada para la solicitud del proyecto cesó de existir después del cierre del proyecto [II] [III].</p> <p>Comentarios con respecto a la MD de Huambos [II]: (i) No desempeñó un gran papel en la alianza estratégica. El actor más importante en todo el ciclo del proyecto fue la MD de Llama aunque el plan de desarrollo urbano-territorial se elaboró en Huambos. (ii) Aunque el plan de desarrollo elaborado con el apoyo del FPA puede servir de base para solicitar proyectos financiados por el estado peruano, todavía no ha sido utilizado para tal efecto. (iii) Mientras que la capacitación se realizó, el software para manejar el catastro no fue instalado en las computadoras de la municipalidad. Por eso las normas elaboradas por el proyecto del FPA no se pueden utilizar.</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en 5 aspectos: (i) agua potable, (ii) salud, (iii) vivienda, (iv) medio ambiente, (v) participación ciudadana. Sin embargo esos mejoramientos no fueron atribuidos primordialmente al proyecto del FPA sino a otros factores (p.ej. al presupuesto participativo) y a fondos estatales (p.ej. FONCODES). • La situación general no ha cambiado en dos 2 aspectos: (i) capacitación técnica, (ii) gestión municipal [I].
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible (Llama; no hay información acerca de Huambos y Sexi); en el futuro: no hay información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El plan de desarrollo urbano-territorial fue elaborado y hasta ahora ha sido la base para la elaboración de perfiles y proyectos (posta médica, agua potable, vivienda). • En cuanto a la sostenibilidad en el futuro no hay información por falta de entrevista con el nuevo alcalde de la MD de Llama. Los funcionarios ca-

	pacitados por el proyecto del FPA siguen trabajando en la municipalidad, sin embargo en otras funciones [III] [IV].
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 72–73)
I	Taller en Llama, 8.3.2007; 16 participantes (5 mujeres)
II	Entrevista en la MD de Huambos (7.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Jaime Bustamente Coronel (alcalde, MD de Huambos)
III	Entrevista en la MD de Llama (8.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Luis Antonio Horna Saavedra (ex alcalde, MD de Llama)
IV	Entrevista en la Universidad Pedro Ruíz Gallo de Lambayeque (10.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Manuel Ullogue Sandaval (equipo de planificación del proyecto del FPA) • Manuel Tafur Morán (Vice-Rector Administrativo de la Universidad Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque)

<p>Ficha 2: Resumen de los proyectos L1C1 020 y COFI 006 en Salas*</p> <p><i>“Estudio de la electrificación de la localidad de Salas” (Lambayeque) L1C1 020</i></p> <p><i>“Línea de interconexión S.E. La Viña – Salas” (Lambayeque) COFI 006</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1] [0.2]</p>	<p>Ejecución del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abril de 2004 – julio de 2004 (L1C1 020) • Octubre de 2005 – diciembre de 2005 (COFI 006) <p>Costos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aporte del FPA: S/. 111,035; costo total: S/. 126,225 (L1C1 020) • Aporte del FPA: S/. 330,000; costo total: S/. 607,360 (COFI 006) <p>Entidad solicitante y ejecutora: MD de Salas Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p> <p><i>[Los participantes del taller no distinguieron entre el proyecto L1C1 020 y el proyecto COFI 006. Por eso las siguientes observaciones se refieren a ambos proyectos.]</i></p>
<p>1. Propósito, objetivos específicos y componentes, productos [0.1] [0.2]</p>	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de vida y el desarrollo socio-económico y agrícola de la zona. <p><u>Objetivos específicos y componentes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de electricidad continuo (24 horas). • Reducción del costo de la electricidad para la población. • Fomentar el desarrollo agroindustrial mediante la conexión de bombas tubulares existentes al sistema eléctrico. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudio definitivo de ingeniería del proyecto “Líneas de interconexión S.E. la Viña – Salas y seis localidades” (L1C1 020). • Construcción de la línea de interconexión S.E. La Viña – Salas (COFI 006).

<p>2. Pertinencia</p>	<p><i>Confirmada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El abastecimiento de electricidad 24 horas por día a un precio menos elevado es pertinente en términos de la reducción de la pobreza porque facilita muchos aspectos de la vida y reduce los gastos. • La agricultura es la fuente principal de ingresos de la población. Un factor limitante era el costo elevado de agua para riego debido al ineficiente bombeo tubular a petróleo y al precio alto del petróleo. El uso de electrobombas reduce los costos de riego [0.2].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo (mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo socio-económico); casi ningún impacto (fomento del desarrollo agroindustrial)</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 7 áreas: (i) alimentación (uso de refrigeradores), (ii) salud (mejoramiento de la alimentación), (iii) ingreso familiar (mayor ingreso p.ej. en el caso de carpinterías), (iv) información (radio, TV, internet), (v) educación primaria y secundaria (los alumnos pueden estudiar por la noche, internet, TV, posibilidad de sacar copias), (vi) participación ciudadana (participación en la ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (la municipalidad ha aprendido cómo hay que solicitar proyectos); • “positivo” en 3 áreas: (i) agua para riego (unos pocos agricultores ya instalaron electrobombas para usar agua subterránea), (ii) financiamiento (unos pocos agricultores obtienen créditos de Electro-norte), (iii) capacitación técnica (por la TV). <p>Sólo en muy pocos casos se ha logrado el objetivo de fomentar el desarrollo agroindustrial mediante la electrificación y el uso de electrobombas que permiten explotar agua subterránea para el riego porque todavía hay muy pocas electrobombas. La razón más</p>

	<p>importante es que, debido a problemas con el cofinanciamiento, la electrificación sólo fue ejecutada en la capital de Salas y todavía no en seis caseríos adicionales como planificado.</p> <p>Durante el taller la falta de acceso a créditos fue mencionada como otro factor negativo clave en el desarrollo del distrito de Salas. Por falta de títulos de propiedad de tierra casi nadie tiene seguridades para obtener créditos formales, lo que también dificulta la compra de electrobombas [I, matriz 4].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en el área de la información (de regular en 2004 a muy buena en 2005–2006 debido al proyecto del FPA que permitió el acceso a la TV y al internet); también ha mejorado en las áreas de la gestión municipal y de la participación ciudadana (de regular a buena, pero sin influencia del FPA). • La situación general no ha cambiado en las áreas de salud (regular), educación primaria y secundaria (regular), financiamiento (muy mala) y capacitación técnica (muy mala); <p>La situación general en el área de acceso a agua para riego ha empeorado (de buena/regular en 2000–2001 a mala en 2006 debido a la sequía y al alto precio de la gasolina). Lo mismo es válido para el ingreso familiar y la alimentación (bajando de regular en 2000 a malo en 2006 debido a las mismas razones). En estas áreas el proyecto del FPA no ha podido mejorar la situación general.</p>
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible (calidad de vida y desarrollo socio-económico), no sostenible (desarrollo agrícola); en el futuro: muy probable (calidad de vida y desarrollo socio-económico), incierta (desarrollo agrícola)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El abastecimiento de electricidad y el mantenimiento de la infraestructura están a cargo de Electronorte, que trabaja a nivel regional y tiene mucha

	<p>experiencia. Cobra a los usuarios menos que antes. Por eso el proyecto ya ha generado el impacto deseado, lo que no cambiará en el futuro [I] [II].</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la dinamización del desarrollo agrícola es incierto si el proyecto tendrá el impacto deseado a causa de los problemas de financiamiento todavía no solucionados. • El problema del cofinanciamiento del proyecto ahora está solucionado y la conexión de los seis caseríos adicionales está en construcción. Por eso se podrán usar electrobombas si hay financiamiento. <p>Aun cuando se resuelva el problema del financiamiento y se introduzcan electrobombas a gran escala no queda claro si esta forma de riego es sostenible en términos ecológicos. En el taller hubo argumentos contra esta forma de riego por el peligro del descenso del nivel freático. Este aspecto no había sido analizado en el proyecto del FPA [I].</p>
Fuentes de información	
0.1	MD de Salas: Informe final del proyecto L1C1020
0.2	MD de Salas: Solicitud de financiamiento para la línea de interconexión S.E La Viña – Salas y localidades
I	Taller en Salas, 13.3.2007, 58 participantes (19 mujeres); estaban representados entre otros la MD de Salas, el Programa Vaso de Leche, varios caseríos, la coordinadora de alfabetización, el Comité de Desarrollo, EP-COPASA (Empresa de Producción y Comercialización de Productos Agropecuarios de Salas)
II	Entrevista en Salas (13.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Emilio Reyes Peña (alcalde de la MD de Salas – reelegido)

<p>Ficha 3: Resumen del proyecto L1C1055 en Niepos*</p> <p><i>“Estudio del impacto ambiental de las actividades agrícolas, forestales, urbanas y mineras de la Cuenca del Río Zaña” (Lambayeque – Cajamarca)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1] [II]</p>	<p>Ejecución del proyecto: abril de 2005 – noviembre de 2005</p> <p>Aporte del FPA: S/. 134,039; costo total: S/. 162,991</p> <p>Entidad solicitante principal: MD de Niepos; solicitantes asociados: Municipales Distritales de: Lagunas, Zaña, Nueva Arica, La Florida, Nanchoc, Oyo-tún</p> <p>Entidad ejecutora: Red de Acción en Alternativas al Uso de Agroquímicos (RAAA)</p> <p>Grado de pobreza: 4 (muy pobre)</p>
<p>1. Fin y objetivos específicos [0.2]</p>	<p><u>Fin:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudio participativo del impacto ambiental ocasionado por las actividades agrícolas, mineras, forestales y urbanas en la cuenca del río Zaña. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar el impacto ambiental que generan las actividades mineras y urbanas, fortaleciendo las capacidades locales. • Determinar el impacto de la tala y quema de los bosques en el medio ambiente, fortaleciendo las capacidades locales. • Determinar el impacto del uso de agroquímicos y sus alternativas de solución, fortaleciendo las capacidades locales.
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un problema grave de la Cuenca del Río Zaña es el uso de agroquímicos (pesticidas) que contaminan el agua y el medio ambiente. Los participantes del taller calificaron la situación ambiental de “muy mala” a causa de los agroquímicos [I, matriz 2]. Antes del proyecto del FPA hubo pocas iniciativas para mejorar la situación [III].

	<ul style="list-style-type: none"> • Otro problema de la Cuenca del Rio Zaña es la deforestación. Desde el año 2000 había una deforestación masiva del bosque Monteseco (La Florida/ Bolívar) que provoca la erosión del terreno y disminuye los recursos hídricos para la agricultura [I, matriz 1]. Los participantes del taller calificaron la situación del manejo del recurso “bosque” de “muy mala” hasta el año 2004 y de “mala” en los años 2004–2006 [I, matriz 2].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matriz 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en la participación ciudadana (más concertación de la sociedad civil); • “positivo” en 5 áreas: (i) agua potable (como consecuencia del proyecto se llevó a cabo un estudio de la laguna de oxidación), (ii) ingreso (debido al cultivo de productos orgánicos; la cadena de impactos completa no fue especificada), (iii) alcantarillado (en base al proyecto cada municipalidad elaboró un perfil de proyecto de alcantarillado), (iv) medio ambiente (sensibilización de los agricultores con el resultado de menos uso de agroquímicos), (v) bosques (proyecto de reforestación en base al proyecto del FPA). • Además los participantes indicaron un impacto indirecto positivo en la salud debido al menor uso de agroquímicos a partir de 2006. <p>Las municipalidades que integraron la alianza creada para el proyecto del FPA fundaron la AMUCZA (Asociación de Municipalidades de la Cuenca de Zaña), que ganó otra convocatoria del FPA y ahora ejecuta el proyecto “Fortalecimiento de la AMUCZA”.</p> <p>Como consecuencia del proyecto del FPA, hubo un proyecto de reforestación de la zona alta [I, matriz 3]. Además, la MD de Oyotún designó fondos para</p>

	<p>un proyecto de combate a la contaminación debido a aguas residuales [III].</p>
<p>4 ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en las siguientes áreas: <ul style="list-style-type: none"> – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 porque se abrieron más espacios de participación), – agua potable en los caseríos (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004 dado que se mejoró el acceso a agua potable), – ingreso en la zona media y baja (“mala” en 2000–2003, “regular” en 2004–2006), – manejo del recurso “bosque” (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “mala” en 2005–2006 a causa de una campaña de reforestación), – salud (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2006 a causa de una mejor atención y más servicios). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable en la zona urbana (calificada de “regular”), – medio ambiente en la zona alta de la cuenca (calificada de “regular”), – alcantarillado (calificada de “muy mala”). • La situación general de la población ha empeorado en dos aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – ingreso familiar en la zona alta de la cuenca (pasando de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004 y a “muy mala” en 2005–2006 a causa del desempleo debido al uso de tecnologías avanzadas), – medio ambiente en la zona media y baja de la cuenca (pasando de “mala” en 2000–2004 a “muy mala” en 2005–2006 por el aumento del uso de agroquímicos en 2005 y por sus conse-

	cuencias que se registraron todavía en el año 2006, aunque el uso disminuyó después del proyecto del FPA).
5. Sostenibilidad	<p><i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: muy probable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hasta ahora el proyecto del FPA ha generado impactos muy positivos: <ul style="list-style-type: none"> – Varios proyectos se ejecutaron en base al proyecto del FPA. – La AMUCZA se ha convertido en una alianza muy activa que está gestionando nuevos proyectos y emplea un técnico como asesor permanente. • En el futuro parece muy probable que la AMUCZA siga desempeñando un papel activo porque cuenta con una oficina técnica con un asesor técnico permanente financiado por las municipalidades. Además según [II] el cambio de algunos alcaldes después de las elecciones locales de 2006 no ha reducido el compromiso de los nuevos alcaldes.
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (p. 46)
0.2	RAAA: Solicitud del Proyecto: Propuesta Técnica del Proyecto (Formato No.1 del Anexo 2), Lima, p. 5
I	Taller en Oyotún, 12.3.–13.3.2007, 13 participantes: el alcalde de Oyotún, un regidor, el responsable de la unidad de gestión ambiental y de recursos hídricos, el coordinador y un asistente técnico de la AMUCZA, un profesor, un médico, el presidente del Comité Defensa Bosque Montesecco, un representante del comité de regantes, representantes de los caseríos de Bolívar, La Florida, Nueva Arica y Santa Rosa
II	Entrevista en Lima (23.2.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Alfonso Lizaraga (director de la RAAA)
III	Entrevista en Oyotún (12.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Segundo Manuel Aguinaga Pérez (alcalde de la MD de Oyotún; jefe de infraestructura de Nanchoc cuando se ejecutó el proyecto)

<p>Ficha 4: Resumen del proyecto L1C2054 en Huancavelica*</p> <p>“Plan estratégico de desarrollo turístico del departamento de Huancavelica”</p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0]</p>	<p>Ejecución del proyecto: 31.5.2005 – 25.1.2006</p> <p>Aporte del FPA: S/. 126,560; costo total: S/. 201,826</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MP de Huancavelica</p> <p>Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p>
<p>1. Propósito, objetivos específicos, componentes y productos [0]</p>	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad de gestión integral para el desarrollo del turismo en el departamento de Huancavelica. <p><u>Objetivos específicos y componentes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Los sectores público y privado y la sociedad civil mejoran su interrelación institucional y el compromiso respecto a la valoración de la actividad turística. Se cuenta con un adecuado instrumento de planificación y gestión sectorial y territorial del turismo. Adecuada promoción y organización de la oferta turística. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> La Comisión Multisectorial Permanente de Promoción y Desarrollo Turísticos (CMPPDT) cuenta con 9 actores nuevos. Plan estratégico de gestión del desarrollo turístico en el departamento de Huancavelica 2006–2015 con circuitos y corredores priorizados aprobado y validado. 4 circuitos turísticos viables y reconocidos oficialmente por la CMPPDT comienzan a funcionar con sus elementos y actores, generando un modelo de réplica para otros gobiernos locales que incluya la promoción de los circuitos, la educación turística y el fortalecimiento de la operación turística en los circuitos.

	<ul style="list-style-type: none"> • 1 club de turismo formalizado e integrado por 40 escolares de centros educativos primarios y secundarios realiza actividades de promoción y sensibilización turísticas.
2. Pertinencia	<p>Confirmada</p> <p>Huancavelica es uno de los departamentos más afectados por la pobreza en el Perú. No obstante hay un gran potencial para el desarrollo del turismo [I] [II] [III] [IV]. Si el desarrollo del turismo es bien gestionado, se pueden crear nuevas fuentes de ingreso [I] [II].</p>
3. Impacto hasta ahora	<p>Positivo</p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matriz 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 2 áreas: (i) gestión municipal (debido a la profesionalización del sector turístico), (ii) sensibilización por el valor de los recursos naturales (debido a actividades del club de turismo); • “positivo” en 7 áreas: (i) ingreso familiar (de la población que genera sus ingresos a través del turismo), (ii) acceso al mercado (debido a carreteras de mejor calidad que deben asegurar el acceso a los circuitos turísticos), (iii) recursos forestales (debido a un mejor mantenimiento), (iv) educación primaria (debido a los seminarios ofrecidos por el club de turismo), (v) capacitación técnica y (vi) formación profesional (debido a la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto), (vii) participación ciudadana (más actores participan en la gestión del desarrollo turístico). <p>Los actores públicos y privados y la sociedad civil cooperan más estrechamente debido al plan estratégico del desarrollo turístico. Se ha fortalecido la identificación con la región [II] [III] [IV]. El número de turistas que visitan el departamento de Huanca-</p>

	<p>velica ha aumentado considerablemente desde que empezó la promoción del turismo [I] [II] [IV].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en 5 aspectos: (i) acceso al mercado, (ii) acceso a recursos forestales, (iii) participación ciudadana, (iv) gestión municipal, (v) sensibilización por el valor de los recursos naturales. Sin embargo esos mejoramientos no fueron atribuidos primordialmente al proyecto del FPA. • La situación general no ha cambiado en 4 aspectos: (i) ingreso familiar (debido a la helada y una baja producción agrícola), (ii) educación primaria (mala calidad del sistema de educación y falta de profesores sobre todo en la zona rural), (iii) capacitación técnica (la capacitación brindada no fue suficiente para cambiar la situación), (iv) formación profesional. <p>Aunque según todos los informantes el número de turistas aumentó en los últimos años, no se estableció un vínculo directo con el proyecto del FPA. No es cierto si el aumento del flujo turístico contribuyó a disminuir la pobreza en el departamento.</p>
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: muy probable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se utilizan los productos del proyecto, el plan de desarrollo turístico sostenible y la guía turística. • El proyecto incentivó mayor actividad turística de actores privados (dueños de hoteles y restaurantes) y fomentó la fundación de la Unidad de Promoción del Turismo de Huancavelica (UNIPROTH). • Parece muy probable que esa dinámica continúe.
<p>Fuentes de información</p>	
<p>0</p>	<p>FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 60–61)</p>

I	Taller en Huancavelica, 26.3.–27.3.2007; 21 participantes (4 mujeres)
II	Entrevista en la MP de Huancavelica (27.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Víctor Manuel Morales Miranda (Gerente Servicios Sociales, MP de Huancavelica)
III	Entrevista en la MP de Huancavelica (27.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Jaime Huerta Tarazona (Director, Promotora de Proyectos Andinos/ PROAN, Huancavelica)
IV	Entrevista en la MP de Huancavelica (27.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Emilio Ramírez Rozas (Representante de la UNIPROTH)

<p>Ficha 5: Resumen del proyecto L1C2061 en Tambogrande*</p> <p><i>“Implementación y fortalecimiento de la división de medio ambiente de la MD de Tambogrande – Piura”</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0]</p>	<p>Ejecución del proyecto: mayo de 2005 – 25.11.2005 Aporte del FPA: S/. 124,950; costo total: S/. 156,990 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Tambogrande Grado de pobreza: 4 (muy pobre)</p>
<p>1. Propósito, objetivos específicos y productos [0]</p>	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El gobierno local y la sociedad civil tienen la capacidad de manejar participativamente y concertadamente la gestión ambiental del distrito de Tambogrande. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El departamento de medio ambiente del gobierno municipal está institucionalmente fortalecido. • La municipalidad y la sociedad civil cuentan con mecanismos de participación y concertación para la gestión ambiental. • Técnicos ambientales y líderes sociales desarrollan capacidades de gestión ambiental. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El departamento de medio ambiente está reestructurado, equipado e institucionalizado. • La municipalidad cuenta con instrumentos orientadores para la gestión ambiental. • La municipalidad y la sociedad civil cuentan con un sistema de vigilancia ciudadana de gestión ambiental con aplicación piloto en el AAHH (asentamiento humano) Andrés Rázuri. • La MD de Tambogrande cuenta con un comité de gestión ambiental. • Capacitación de funcionarios municipales y de la sociedad civil en gestión ambiental. • Capacitación y elaboración del perfil en gestión ambiental en formato del SNIP.

<p>2. Pertinencia</p>	<p><i>Confirmada</i></p> <p>Hay serios problemas de medio ambiente que agravan la situación de vida, sobre todo en lo que se refiere a la salud y las posibilidades de ingreso. Los problemas ambientales más importantes señalados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la falta de colección y eliminación de desperdicios sólidos; muchos pobladores queman los desperdicios en su terreno, dañando la salud a causa del humo [I] [II][IV]; • daños ambientales causados por la minera (hasta 2003) que siguen afectando p. ej. la producción de mangos orgánicos [I]; • la tala indiscriminada de árboles [I] [II]; • deficiencias de tratamiento del agua servida [III].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Casi ninguno</i></p> <p>El proyecto del FPA no se mencionó en la lista de intervenciones (I, matriz 3) donde se señalaron 24 intervenciones. Sólo fue incluido como intervención 25 cuando el equipo del DIE preguntó por él explícitamente [I].</p> <p>Los participantes del taller calificaron la importancia del proyecto del FPA en la matriz 3 de “poca”. De las 25 intervenciones, 13 fueron calificadas de “muy importantes” y sólo 4 de “poco importantes”. La valoración del impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] fue de “poco impacto positivo” en 4 áreas: (i) formación profesional, (ii) concientización ambiental, (iii) situación ambiental, (iv) gestión municipal. Esta valoración se basó en dos tipos de actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante la ejecución del proyecto se organizaron talleres de sensibilización para pobladores, agricultores y escolares en que participaron entre otros varios miembros del comité de gestión del AAHH Andrés Rázuri que luego se encargaron de actividades de sensibilización (p. ej. en la escuela) [IV] [V]. • Durante la ejecución del proyecto la MD organizó una campaña de limpieza de la ciudad (concurso

	<p>de colegios para dibujos murales; instalación de depósitos para desperdicios) [I] calificada por [V] de “inmediatismo”.</p> <p>La razón principal por la falta de mayor impacto es que la MD después de la ejecución del proyecto no asignó recursos financieros a la nueva división de medio ambiente ni nombró un encargado de esa división porque en 2006 tenía otras prioridades cortoplacistas (obras visibles) en vista de las elecciones regionales inminentes. Por lo tanto la división de medio ambiente (producto principal del proyecto) no asumió sus funciones y la capacitación de funcionarios de la MD brindada por el proyecto del FPA no se utilizó [II] [III] [V].</p>
<p>4. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: ninguna; en el futuro: muy incierta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Como resultado de las elecciones regionales de noviembre de 2006, la MD de Tambogrande ahora es encabezada por un nuevo alcalde y cuenta con nuevos regidores, funcionarios y empleados. Según sus propias palabras, la nueva gestión de la MD tiene que empezar de cero porque la gestión anterior no dejó nada que se podría continuar (y porque los funcionarios y empleados capacitados por el proyecto del FPA fueron reemplazados por nuevos) [II]. No es claro cuántos manuales y herramientas proporcionados por el proyecto del FPA aún están disponibles en la MD (las opiniones al respecto difirieron) [III]. • No es claro si y hasta qué grado la nueva gestión de la MD tiene el compromiso de “capitalizar” el proyecto del FPA o más bien lo poco que todavía queda de él. Convendría sensibilizar a la nueva gestión de la MD de Tambogrande al respecto.
<p>Fuentes de información</p>	
<p>0</p>	<p>FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 51, 66–67)</p>
<p>I</p>	<p>Taller en Tambogrande, 26.2.2007 – 27.2.2007; el número de participantes</p>

	osciló entre 14 y 26 (de los 26, 5 eran mujeres); participaron regidores y empleados de la MD, profesionales (p. ej. un profesor, una médica, ingenieros), agricultores y pobladores.
II	<p>Discusión con regidores y empleados de la MD de Tambogrande, 26.2.2007:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prof. Juso Alzamora Briceño (regidor, presidente de la comisión de educación, cultura y deporte) • Romero Burneo Gallo (regidor, presidente de la comisión de agricultura, ecología y medio ambiente) • Prof. Juan Gregorio Albán Rufino (equipo político) • Dr. Pablo David Almestar Pauta (secretario general) • Ing. Sixto Castello Saavedra (encargado del departamento de medio ambiente) • Dr. José Flores Sarfan (adjunto en el departamento de desarrollo rural agrario y medio ambiente)
III	<p>Entrevista en Tambogrande (27.2.2007) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Sixto Castello Saavedra (encargado del departamento de medio ambiente, MD de Tambogrande) • Ing. Jorge Flores López (ECO Ciudad, proveedora del proyecto del FPA)
IV	<p>Entrevista en Tambogrande (26.2. y 27.2.2007) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Alán Maza Cherres (presidente del comité de gestión del AAHH Andrés Rázuri)
V	<p>Entrevista en Piura (27.2.2007) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prof. Pedro Otero Aviles (administrador anterior de la MD de Tambogrande; terminó esa función después de las elecciones regionales de noviembre de 2006)

<p>Ficha 6: Resumen del proyecto L1C2075 en Llacanora*</p> <p><i>“Fortalecimiento de la gestión local en cuidado del medio ambiente y generación de ingresos mediante la promoción de la actividad turística – Llacanora” (Cajamarca)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0]</p>	<p>Ejecución del proyecto: junio de 2005 – diciembre de 2005</p> <p>Aporte del FPA: S/. 126,560; costo total: S/. 156,476</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MD de Llacanora</p> <p>Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p>
<p>1. Propósito, objetivos específicos, productos y actividades [0]</p>	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorar el uso del recurso turístico existente así como el manejo y tratamiento de los residuos sólidos. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> El principal atractivo turístico de Llacanora ha mejorado sustancialmente. Ha mejorado el flujo turístico y por ende la generación de ingresos. Se cuenta con el estudio definitivo para la disposición adecuada de residuos sólidos en Llacanora. <p><u>Productos/actividades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento del camino turístico a las cataratas con señalización y tratamiento forestal con acequias. Un estudio de mercado turístico, un centro de información turística y un punto de venta de productos de la zona. Un estudio sobre la disposición de residuos sólidos con un expediente de viabilidad técnica y social.
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <p>Objetivos específicos 1 y 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> Llacanora es un municipio extremadamente pobre [I matriz 2] que cuenta sin embargo con un potencial turístico que permite generar ingresos y que

	<p>todavía no está adecuadamente explotado (cataratas, artesanía, una laguna, paisaje bonito, cuevas y pinturas rupestres de los Incas) [II] [III].</p> <p>Objetivo específico 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre los problemas ambientales de Llacanora figura la recolección inadecuada y la falta de tratamiento adecuado de los residuos sólidos, lo que empeora la situación ambiental y podría poner en peligro las actividades turísticas [I]. Además muchos pobladores suelen quemar la basura usándola como combustible para cocinar. • Ambos aspectos (pobreza y mala situación ambiental) afectan la situación del nivel de vida sobre todo con respecto a la salud y la alimentación [I].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Positivo (objetivos específicos 1 y 2)</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron tres actividades del proyecto del FPA en la lista de intervenciones destacando especialmente la primera actividad [I, matrices 1 y 3]: el mejoramiento del acceso a las cataratas, la elaboración del estudio sobre el relleno sanitario y la capacitación de los artesanos. Calificaron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en el criterio de acceso a carreteras (explicación: se puede llegar con bicicleta o moto a las cataratas); • “positivo” en 5 criterios: (i) ingresos (ventas a turistas), (ii) situación ambiental (por la sensibilización y el día de limpieza), (iii) acceso a agua para riego (reconstrucción de canales como parte de la obra), (iv) capacitación ciudadana (los artesanos y los dueños de restaurantes y tiendas participaron en el proyecto y en los talleres de sensibilización), (v) gestión municipal (mediante capacitación). <p>La población se ha apropiado de la idea de atraer más turistas para aumentar sus ingresos y mejorar su nivel de vida [III]. El número de turistas aumentó notablemente sobre todo a causa del mejoramiento del acceso a las cataratas [II] [III].</p>

	<p><i>Muy reducido (objetivo específico 3)</i></p> <p>El estudio sobre la disposición adecuada de los residuos sólidos fue elaborado y sirvió al alcalde anterior para comprar un terreno destinado a dicha disposición. Sin embargo el terreno no se usa debido a la falta de acceso vehicular. Según representantes de la municipalidad, el estudio ya no está disponible [I].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en 2 aspectos: acceso a carreteras (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2006 a causa de la apertura de una trocha y una carretera asfaltada); acceso a agua para riego en la zona alta (pasando de “mala” en 2000–2005 a “regular” en 2006). En ambos casos no hubo referencia al proyecto del FPA. • La situación general de la población no ha cambiado en 4 aspectos: medio ambiente (calificada como “mala” a causa de la mina); acceso a agua para riego en la zona baja (calificada como “mala”); calidad del agua para riego (calificada de “muy mala”); participación ciudadana (calificada de “muy mala”). • La situación general de la población ha empeorado en 2 aspectos: ingreso (pasando de “mala” en 2000–2003 a “muy mala” en 2004–2006 debido a la migración de trabajadores a la ciudad); gestión municipal (pasando de “buena” en 2000–2001 a “mala” en 2002–2006 a causa de un cambio del gobierno local).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Objetivos específicos 1 y 2: hasta ahora: mediana; en el futuro: incierta</i></p> <p>Hasta ahora la sostenibilidad ha sido mediana debido a las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El mantenimiento de las obras realizadas no está funcionando y todavía no se cobra a los turistas

	<p>para visitar las cataratas como previsto en el proyecto.</p> <p>En el futuro la sostenibilidad parece incierta a causa de tres aspectos negativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unas obras realizadas como los baños y la cuerda de limitación del camino fueron destruidas y robadas respectivamente por falta de vigilancia del camino. • En el futuro el deterioro de la situación del medio ambiente podría afectar el turismo y poner en peligro los objetivos específicos 1 y 2. • Aunque los participantes del taller mencionaron la necesidad y la voluntad de participar y organizarse mejor en el futuro [I], eso todavía no sucede lo suficientemente. <p>Por otro lado, el alcalde y el gerente de la Asociación de Hoteles de Cajamarca mostraron un gran interés por el proyecto y por la idea de hacer Llacanora un pueblo turístico [II; III].</p> <p>Objetivo específico 3: hasta ahora: limitada; en el futuro: incierta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como el estudio elaborado en el marco del proyecto del FPA ya no está disponible y el terreno comprado todavía no se usa, la sostenibilidad hasta ahora ha estado limitada y en el futuro parece muy incierta.
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 50, 72–73)
I	Taller en Llacanora, 6.3.2007, 25 participantes (8 mujeres), entre ellos: el presidente del comité de desarrollo, el gerente del proyecto Hotel Llacanora Lodge, la Gerencia de Infraestructura de la MD de Llacanora, la gobernadora del distrito, presidentes o responsables del comité de agua potable y del comité de regantes, directores, docentes y profesores de institutos educativos, pobladores de Llacanora

II	Entrevista en Llacanora (5.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Roberto Llamoga Ramírez (nuevo alcalde de Llacanora)
III	Entrevista en Llacanora (5.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Ing. Gustavo Rodríguez R. (gerente de la Asociación de Hoteles de Cajamarca; gerente y propietario del proyecto Hotel Llacanora Lodge)
IV	Entrevista en Cajamarca (6.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Ingéniera Anné Centurión Chávez (Asociación Mujer Familia; entidad proveedora de servicios)

Ficha 7: Resumen del proyecto L1C2 040 en Lambayeque* <i>“Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el desarrollo de la Asociación de Municipalidades del Valle de la Leche – Lambayeque” (Lambayeque)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: 23.6.2005 – 30.11.2005 Aporte del FPA: S/. 126,025; costo total: S/. 168,065 Entidad solicitante y ejecutora: AMUVALL – Asociación de Municipalidades del Valle de la Leche (MD de Mochumí, MD de Túcume, MD de Illimo, MD de Pacora, MD de Jayanca, MD de Mórrope) Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Propósito, objetivos específicos, componentes y productos [0]	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las 6 municipalidades de la AMUVALL cuentan con capacidades para gestionar el desarrollo integral del Valle de la Leche. <p><u>Objetivos específicos y componentes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La AMUVALL cuenta con un plan estratégico participativo de desarrollo integral y cuatro perfiles de proyectos según SNIP. • Funcionarios de la AMUVALL cuentan con capacidades técnicas para elaborar proyectos según SNIP y mejorar la gestión municipal con una visión de desarrollo integral. • Las municipalidades de la AMUVALL y actores locales de sus distritos han mejorado su comunicación para desarrollar sus espacios mediante tecnologías de información. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 plan estratégico participativo de desarrollo integral (PEPDI) elaborado concertadamente por los actores locales de los distritos de la AMUVALL. • 4 perfiles de proyectos según SNIP que contribuyan al desarrollo del valle. • 30 funcionarios de la AMUVALL capacitados en elaboración de proyectos de inversión según SNIP y gestión municipal.

	<ul style="list-style-type: none"> • 1 red de comunicación interactiva para las municipalidades de la AMUVALL y espacio virtual con participación de 20 organizaciones locales en torno a temas de desarrollo del valle.
<p>2. Pertinencia [0] [III]</p>	<p><i>Confirmada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El Valle de la Leche es una región muy pobre. • Los problemas que afectan el desarrollo de las municipalidades del valle son muy parecidos (consecuencias del fenómeno “El Niño” tales como inundaciones y el deterioro de la infraestructura; colección y tratamiento de residuos sólidos). • Antes del proyecto del FPA, las municipalidades sólo tenían planes individuales de desarrollo, que eran insuficientes para enfrentar los problemas del Valle de la Leche. • En este contexto, la solución de los problemas y la necesidad de un procedimiento común de las municipalidades son pertinentes en la lucha contra la pobreza.
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Positivo</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante en la comunidad [I, matriz 1] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 4 aspectos: (i) agua potable (hubo un proyecto de agua potable en la MD de Jayanca), (ii) formación profesional (especialmente de los miembros de organizaciones de mujeres que participaron en la capacitación brindada por el proyecto), (iii) participación ciudadana (actores de la sociedad civil participaron en la capacitación y aprendieron cómo participar en procesos políticos), (iv) gestión municipal (debido a la capacitación de la AMUVALL para gestionar el desarrollo integral del valle). <p>En base al plan integral financiado por el FPA, se elaboraron 4 perfiles de proyectos: un proyecto de catastro, uno de un relleno sanitario, uno de saneamiento</p>

	<p>básico en Jayanca y uno con respecto a la vulnerabilidad que trae el fenómeno “El Niño”. Según los alcaldes, la capacitación fue muy importante porque ahora son capaces de elaborar perfiles [II].</p> <p>Según la naturaleza de largo plazo del PEPDI (hasta el año 2015), los impactos posibles van manifestándose sólo en el transcurso de los próximos años.</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller (I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en 3 aspectos (debido a la capacitación de las municipalidades y organizaciones de base brindada por el FPA): <ul style="list-style-type: none"> – formación profesional (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2004 a “buena” en 2005–2006 debido a la capacitación en materia de prevención de desastres), – participación ciudadana (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006), – gestión municipal (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2004 debido a la creación de la AMUVALL y de “regular” a “buena” en 2005–2006). • La situación general de la población no ha mejorado en el aspecto de: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable (pasando de “regular” en 2000–2002 a “mala” en 2003–2006 debido a la mala calidad del agua potable y una sequía).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: probable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las municipalidades y los actores de la sociedad civil reconocen la importancia del proceso del desarrollo integral [I] [II]. • La AMUVALL, establecida en 2003, fue fortalecida significativamente por el proyecto del FPA y ahora tiene más conocimientos de los problemas del valle. Las municipalidades se han dado cuenta de que pueden aliviar sus problemas mejor trabajando conjuntamente [II].

	<ul style="list-style-type: none"> • Debido al plan integral y a la capacitación brindada por el FPA, las municipalidades ya elaboraron perfiles e implementaron proyectos [I] [II]. • La percepción de la AMUVALL es muy positiva, lo que constituye un incentivo para seguir adelante con el proyecto de la asociación [I] [II]. • Sin embargo la mitad de los administradores de las municipalidades del Valle de la Leche tuvieron que renunciar a sus cargos después de las elecciones locales en noviembre de 2006, lo que podría afectar la sostenibilidad del proyecto.
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 76–77)
I	Taller en Muchumí, 15.3.2007; 15 participantes (7 mujeres)
II	<p>Entrevista con alcaldes y regidores de las municipalidades que integran la AMUVALL, Túcume, 15.3. 2007:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carlos Santamaría Baldera (alcalde de Tucumé, reelegido en 2006) • Teodoro Martínez Inoñan (nuevo alcalde de Mochumí) • Juan Pablo Santamaría Baldera (alcalde de Illimo, reelegido en 2006) • Nery Alejandro Castello Santamaría (nuevo alcalde de Mórrope) • Juan Augusto Purisaca Vigil (alcalde de Jayanca, reelegido en 2006) • Gerardo Quiroz Marco (regidor de la MD de Jayanca)

Ficha 8: Resumen del proyecto LIC1 107 en Ferreñafe (I)* “Fortaleciendo la gestión municipal para la formulación de proyectos de inversión social en salud ambiental” (Lambayeque) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 22.4.2004 – 23.11.2004 Aporte del FPA: S/. 133,112 costo total: S/. 172,312 Entidad solicitante: MP de Ferreñafe Entidad ejecutora: ECO – Centro de Ecología y Género Grado de pobreza: 3 (pobre)
1. Objetivos [0.2]	<u>Objetivo central:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar las capacidades de actores estratégicos para mejorar la salud ambiental en la provincia de Ferreñafe, especialmente en los distritos rurales de Inkawasi y Kañaris. <u>Objetivos específicos:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades y la sociedad civil disponen de propuestas de capacitación de salud ambiental. • Actores sociales cuentan con adecuadas propuestas en salud ambiental. • Juntas de administración de servicios de saneamiento (JASS) cuentan con capacidades de gestión fortalecidas.
2. Pertinencia	Confirmada <ul style="list-style-type: none"> • Anteriormente había pocas ofertas de capacitación en salud ambiental orientada a autoridades, funcionarios y la sociedad civil [0.2] [I, matriz 2]. • La mayoría de las propuestas de proyectos en salud ambiental era inadecuada [0.2]. • Las JASS eran débiles y no tenían mucha capacidad para mejorar la situación [0.2].
3. Impacto hasta ahora	Positivo (en los 2 distritos representados en el taller) <i>[La base de información está limitada porque en el taller sólo participaron representantes de 2 de los 3 distritos involucrados en el proyecto.]</i>

	<p>Los participantes del taller calificaron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” con respecto al agua potable; del proyecto resultó un diagnóstico que identificó las necesidades y sirvió de base para la formulación y ejecución de un proyecto de agua potable cofinanciado por el FPA (proyecto L2C4053); ese proyecto tuvo un impacto positivo en 3 criterios: (i) alimentación, (ii) salud, (iii) ingreso familiar (menos infecciones y menos gastos en tratamiento médico); • “positivo” en 4 criterios: (i) acceso al mercado (ferias trimestrales y festivales gastronómicos que se celebraron después del proyecto), (ii) capacitación y asistencia técnica, (iii) participación ciudadana, (iv) gestión municipal (la municipalidad y la sociedad civil aprendieron cómo solicitar proyectos).
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos [<i>en los 2 distritos representados en el taller</i>], según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en 5 aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – salud (en Inkawasi pasando de “mala” a “regular” en 2003–2006 y en el resto de los distritos de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido a mejores servicios de salud), – acceso al mercado (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 debido al mayor flujo de turistas que fomentó la venta de artesanía), – acceso a transporte y carreteras en la zona alta (de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 debido principalmente a más carreteras), – participación ciudadana (pasando de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004–2006 debido al presupuesto participativo), – gestión municipal (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido al presupuesto participativo).

	<ul style="list-style-type: none"> • La situación general no ha cambiado en: <ul style="list-style-type: none"> – alimentación (siempre “mala” en algunas zonas y “regular” en otras, dependiendo de la situación económica; en lugar de consumir sus productos agropecuarios los agricultores los venden en el mercado y consumen alimentos de menor calidad). • La situación general ha empeorado en 3 aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable (pasando de “mala” en 2000–2003 a “muy mala” en 2004–2006 debido a la mayor contaminación; el proyecto de agua potable mencionado arriba es muy reciente y además sólo beneficia a un caserío), – ingreso familiar (pasando de “mala” en 2000 a “muy mala” en 2001–2006 debido a la migración de los jóvenes a las ciudades y malas cosechas), – acceso a transporte y carreteras en la zona baja (pasando de “regular” en 2000–2003 a “mala” en 2004–2006 debido al deterioro de la infraestructura por falta de mantenimiento).
5. Sostenibilidad	<p>Capacitación: hasta ahora: sostenible; en el futuro: incierta</p> <p><i>[con respecto a los 2 distritos representados en el taller]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ya se realizaron proyectos impulsados por la capacitación. • Prevalece un mayor nivel de sensibilización respecto al mantenimiento de recursos [I, matriz 4]. • El impacto y la sostenibilidad de la capacitación de la JASS no son muy claros porque el tema no salió en el taller directamente (sólo indirectamente cuando los participantes hicieron referencia al nuevo proyecto de agua potable). • La sostenibilidad de la capacitación de funcionarios es afectada por el cambio de personal en las municipalidades después de las elecciones regionales.

	<p><i>Asociaciones: hasta ahora: sostenible; en el futuro: probable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Todavía existen las asociaciones de artesanía y restaurantes [I]. • Los miembros ven gran ventaja económica en las asociaciones y tienen un incentivo para sostenerlas [I]. • Han continuado las ferias trimestrales hasta ahora y son planeadas más en el futuro [I].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (p. 45)
0.2	Informe final del proyecto, Chiclayo, febrero de 2005
I	Taller en Ferreñafe, 15.3. – 16.3.2007, 23 participantes (9 mujeres), provenientes de dos distritos (Ferreñafe y Inkawasi) de los 3 distritos involucrados en el proyecto: profesores, representantes de la municipalidad, de la artesanía y de restaurantes

<p>Ficha 9: Resumen del proyecto L1C2030 en Ferreñafe (II)*</p> <p><i>“Planificación concertada participativa como herramienta para la mejora de la gestión municipal en la provincia de Ferreñafe” (Lambayeque)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1]</p>	<p>Ejecución del proyecto: 23.6.2005 – 7.12.2005</p> <p>Aporte del FPA: S/. 135,024; costo total: S/. 156,784</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MP de Ferreñafe</p> <p>Grado de pobreza: 3 (pobre)</p>
<p>1. Objetivo central, productos e indicadores [0.2]</p>	<p><u>Objetivo central:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha fortalecido y mejorado la planificación y formulación de propuestas de inversión en la provincia de Ferreñafe. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 40 autoridades, funcionarios, líderes y lideresas de los 6 distritos capacitados. • Plan concertado de desarrollo de la provincia. • Oficina de programación de inversiones provincial fortalecida y articulada a las áreas distritales para la formulación de proyectos de inversión pública. • Manual de procedimientos para solicitar proyectos. <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2005 seis municipalidades cuentan con equipamiento básico para el desarrollo de proyectos, cinco de ellas tienen formalizada la instalación de su oficina con funcionamiento orgánico, todas han designado personal idóneo y miembros del equipo técnico del proyecto. Se ha consensuado el plan de desarrollo para el presupuesto de 2007.
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antes del proyecto las autoridades y la población tenían pocas capacidades de planificación estratégica, por lo cual la planificación del desarrollo integral de la provincia era inadecuada [0.2].

	<ul style="list-style-type: none"> • No había capacitación de la población en la formulación de solicitudes de proyectos. Por eso la población no podía expresar sus necesidades claramente y no había muchas solicitudes exitosas [0.2] [II]. • No existía un análisis sistemático de la realidad en los distritos [0.2].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Poco positivo (necesita más tiempo)</i></p> <p><i>[Se refiere sólo a los tres distritos representados en el taller, o sea Ferreñafe, Pitipo e Inkawasi. Los demás tres distritos involucrados en el proyecto no participaron en el taller.]</i></p> <p>El taller reveló un impacto todavía muy limitado. Los participantes calificaron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 3 criterios: (i) capacitación técnica, (ii) participación ciudadana, (iii) gestión municipal (la población tanto como la municipalidad están capacitadas para solicitar proyectos y elaborar y analizar información). <p>En los demás criterios los participantes todavía no identificaron un impacto. Expresaron la esperanza de que el plan de desarrollo local mejore la gestión, pero aún no ha pasado a la fase de ejecución (prevista para 2007).</p> <p>Del proyecto salió otro proyecto de la línea 1 con el FPA (convocatoria 3) [I, matriz 3].</p> <p>La entrevista adicional confirmó la información del taller [II] con respecto a la municipalidad de Ferreñafe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Después del proyecto del FPA hubo más solicitudes aptas que, sin embargo, todavía no han llevado a proyectos ejecutados. • Según [II] el proyecto del FPA se vio afectado por dos factores limitantes: <ul style="list-style-type: none"> – La capacitación y los materiales de información se dirigieron sólo a personas alfabetizadas (mayoritariamente varones).

	<ul style="list-style-type: none"> – La situación económica difícil restringió la participación ciudadana debido a la necesidad de generar ingresos.
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos [<i>en los tres distritos representados en el taller</i>], según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – capacitación y asistencia técnica (pasando de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004–2006 debido principalmente a más oportunidades de capacitación), – participación ciudadana (de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004–2006 debido al presupuesto participativo), – gestión municipal (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido al presupuesto participativo).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: incierta</i> [con respecto a los tres distritos representados en el taller]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debido al cambio de la administración muchos funcionarios municipales fueron reemplazados por lo que se perdió gran parte de la capacitación brindada por el FPA [II]. • El manual de procedimientos para solicitar proyectos podría respaldar la sostenibilidad caso que se difunda su contenido [II]. • En las instituciones sociales y culturales que fueron capacitadas, la sostenibilidad parece más probable porque no hay tanta fluctuación de personal como en la administración municipal [II].
<p>Fuentes de información</p>	
0.1	<p>FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 76–77)</p>

0.2	Informe final del proyecto, Ferreñafe, enero de 2006
I	Taller en Ferreñafe, 15.3. – 16.3.2007, 23 participantes (9 mujeres), provenientes de 3 distritos de los 6 involucrados en el proyecto (Ferreñafe, Pitipo, Inkawasi): profesores, representantes de la municipalidad, de la artesanía y de restaurantes)
II	Entrevista en Ferreñafe (16.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • María Soledad Aldana Suclupe (Gerencia Planeamiento, Presupuesto y Cooperación Internacional de la MP de Ferreñafe)

Ficha 10: Resumen del proyecto LIC1 082 en Jesús de Nazareno* <i>“Fortalecimiento de capacidades para mejorar la gestión de desarrollo local en distritos de la provincia de Huamanga” (Ayacucho)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	<p>Ejecución del proyecto: 1.3.2004 – noviembre de 2004</p> <p>Aporte del FPA: S/. 138,819; costo total: S/. 177,177</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MD de Jesús de Nazareno; solicitantes asociadas: municipalidades distritales de: Jesús de Nazareno, S. J. Bautista, Carmen Alto, Pacaycasa, Tambillo, Acocro, Chiara, Acos Vinchos, Quinoa, Vichos</p> <p>Grado de pobreza: 3 (pobre)</p>
1. Objetivos e indicadores [0.2]	<p><u>Objetivo central:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la gestión municipal en los diez distritos de la provincia de Huamanga. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades y empleados cuentan con mayor conocimiento de la gestión municipal. • Instalación de sistemas informáticos y capacitación correspondiente. • Fortalecimiento de organizaciones de base de la sociedad civil. <p><u>Indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de 10 alcaldes, 30 regidores y 90 empleados. • 30 funcionarios capacitados en sistemas informáticos municipales, 10 sistemas informáticos instalados y en funcionamiento. • 400 representantes de organizaciones sociales de la sociedad civil capacitados en participación y vigilancia ciudadana. • 10 organizaciones de base formalizan su situación legal ante la municipalidad. • 40 representantes de organizaciones de base capacitados en gestión de desarrollo local.

<p>2. Pertinencia</p>	<p><i>Confirmada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los 10 distritos de la provincia se caracterizaban por [0]: <ul style="list-style-type: none"> – pocos conocimientos en gestión municipal, – sistemas informáticos y conocimientos correspondientes muy limitados, – una organización débil de la sociedad civil y poca participación. • Especialmente en la MD de Jesús de Nazareno, fundada recién en 2000, faltaban recursos y capacitación de los funcionarios. “Empezamos de zero” [II]. Por eso fue importante colaborar con otras municipalidades de la provincia para aprender de ellas y promover el desarrollo de la provincia conjuntamente [II].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo (con respecto a los cuatro distritos representados en el taller)</i></p> <p><i>[La base de información está limitada, porque en el taller sólo participaron representantes de cuatro de los diez distritos involucrados en el proyecto].</i></p> <p>El taller reveló un impacto multidimensional del proyecto del FPA [I, matriz 4]. Los participantes calificaron el impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 2 criterios: (i) gestión municipal, (ii) participación ciudadana (de las mujeres – los varones se habían retirado un poco a causa del involucramiento fuerte de las mujeres); • “positivo” en 2 criterios: (i) seguridad ciudadana (organización de la vigilancia ciudadana), (ii) conocimientos sobre derechos humanos. <p>La capacitación brindada llevó a solicitudes exitosas de proyectos de agua potable, alimentación, medio ambiente, educación primaria y capacitación técnica [I, matriz 4].</p> <p>Se mejoraron las capacidades y conocimientos de la población y de la gestión municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El número de organizaciones sociales de base que participaron en el presupuesto participativo au-

	<p>mentó de 154 en 2003 a 205 en 2004 [0, I, matriz 4, II, III]. Además se intensificó el diálogo entre la sociedad civil y las municipalidades [I].</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se mejoró la gestión municipal en varias áreas tales como [II]: <ul style="list-style-type: none"> – el registro de beneficiarios del Programa Vaso de Leche, – la sistematización de los registros civiles. <p>En el distrito de Jesús de Nazareno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El consejo de coordinación local (CCL) ahora cuenta con 27 representantes de la sociedad civil en vez del número mínimo obligatorio de dos [II]. • Se han fundado comités de obras en los cuales los beneficiarios supervisan la ejecución de proyectos y el uso responsable y eficiente de los materiales para que la población se beneficie de obras de calidad y sostenibles [II]. <p>A pesar de los impactos positivos señalados, las perspectivas de desarrollo son afectadas por dos factores limitantes [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mala situación del acceso al mercado, • la situación pésima del acceso a créditos.
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos (a causa de más oportunidades de capacitación, la nueva gestión en 2003 y la implementación del presupuesto participativo desde el 2003): <ul style="list-style-type: none"> – participación ciudadana de las mujeres (pasando de “mala” en 2000–2002 a “muy buena” en 2003–2006), – gestión municipal (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2006), – agua potable (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003 debido a un aumento de proyectos de infraestructura).

	<ul style="list-style-type: none"> • La situación general no ha cambiado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – seguridad ciudadana y salud (“regular” en cada una de las áreas en 2002–2006), – educación primaria (“mala” en 2000–2006 a causa de profesores impuntuales y malpreparados y niños malnutridos). • La situación general ha empeorado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – participación de los varones (pasando de “buena” a “regular” en 2000–2006 porque se han retirado un poco a causa del involucramiento fuerte de las mujeres), – derechos humanos (pasando de “mala” en 2000–2002 a “muy mala” en 2003–2006 a causa de más corrupción en el sistema judicial), – alimentación (la situación oscila entre “regular” y “muy mala” a causa de factores climáticos), – situación ambiental (pasando de “mala” en 2000–2004 a “muy mala” en 2005–2006 a causa de más contaminación).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i> <i>[con respecto a los 4 distritos representados en el taller]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La creación de comités de obras y el fortalecimiento del CCL pueden respaldar la sostenibilidad de la capacitación y transferencia de conocimientos. • El alcalde de Jesús de Nazareno apoya mucho la idea de involucrar a la sociedad civil en decisiones y en el control de los recursos [II]. • En tres municipalidades de la provincia los alcaldes fueron reelegidos y se han quedado casi todos los empleados de la municipalidad [II]. • A pesar del cambio del alcalde en siete municipalidades, se han quedado algunos de los empleados capacitados [III]; además algunos miembros de organizaciones sociales de base capacitados se volvieron regidores [I] [III].

	<ul style="list-style-type: none"> • Debido al proyecto del FPA, las diez municipalidades de la provincia se han afiliado a la Red de Municipios y Comunidades Saludables del Perú [II] [III].
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto, enero de 2005
I	Taller en Ayacucho (19.3. – 20.3.2007), 14 participantes (4 mujeres), provenientes de cuatro distritos de los diez distritos de la provincia de Huamanga, o sea Jesús de Nazareno, Chiara, Quinua y Carmen Alto
II	Entrevista en Ayacucho (20.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Amílcar Huancahuari (alcalde de la MD de Jesús de Nazareno)
III	Entrevista en Ayacucho (20.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Arturo Juscamaita (jefe del proyecto)

<p>Ficha 11: Resumen del proyecto L1 C2070 en Acobamba*</p> <p>“Fortalecimiento de capacidades de gestión para la limpieza pública en la ciudad de Acobamba” (Huancavelica)</p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1] [0.2]</p>	<p>Ejecución del proyecto: 19.7.2005 – 31.12.2005 Aporte del FPA: S/. 121,470; costo total: S/. 136,370 Entidad solicitante y ejecutora: MP de Acobamba Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p>
<p>1. Fin, objetivos específicos y productos [0.2]</p>	<p><u>Fin:</u> Adecuada disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Acobamba.</p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio de hábitos medioambientales de la población. • Generar capacidades de gestión en la municipalidad en materia de manejo de residuos sólidos. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un relleno de residuos sólidos. • El 60 por ciento de la población está informado sobre hábitos y costumbres en relación a la limpieza pública. • 45 trabajadores municipales capacitados en manejo adecuado y gestión de los residuos sólidos.
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <p>Antes del proyecto la inadecuada disposición final de los residuos sólidos contaminó el medio ambiente y provocó una situación de emergencia. La situación se debió a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la falta de información de la población sobre buenos hábitos en el manejo de la basura, • la escasa capacidad de la municipalidad provincial de Acobamba en el manejo de los residuos sólidos, • la falta de un relleno sanitario adecuado para la disposición final de la basura, lo que ocasionó la

	proliferación de gusanos, moscas, ratas y otros organismos contaminantes [0.2].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Positivo</i></p> <p>En la lista de intervenciones [I, matriz 3], el proyecto del FPA fue mencionado como una intervención importante. Los participantes del taller calificaron el impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “positivo” en 5 áreas: (i) salud (menos infecciones, menos moscas), (ii) ingreso familiar (empleo en la limpieza pública), (iii) vías de comunicación y acceso (ninguna explicación), (iv) educación ambiental (más conciencia y acciones de preservación con la consecuencia de menos contaminación), (v) gestión municipal (el proyecto llevó a otro diagnóstico que fue elaborado por la municipalidad). <p>Según [II] y [III] el proyecto elevó la conciencia ambiental, sensibilizó a la población (a través de la capacitación y medidas multiplicadoras como un spot de televisión) y contribuyó visiblemente a una ciudad más limpia y sana.</p> <p>En base al proyecto del FPA se inició una cooperación entre la municipalidad y la iglesia en reciclaje y venta de basura inorgánica [II].</p> <p>Sin embargo no se estableció el relleno de residuos sólidos originalmente planeado sino una alternativa menos satisfactoria [III].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en dos aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – vías de comunicación y acceso (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 debido a la ampliación de la carretera), – gestión municipal (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 debido al presupuesto participativo).

	<ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población no ha cambiado en dos aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – salud (“regular”), – ingreso familiar (“regular”). • La situación general de la población ha empeorado en el aspecto del: <ul style="list-style-type: none"> – medio ambiente (pasando de “mala” en 2000–2005 a “muy mala” en 2006; los participantes destacaron el impacto positivo del proyecto del FPA, señalando al mismo tiempo el empeoramiento de la situación en otros ámbitos (reforestación inapta con eucalipto, uso excesivo de químicos).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: incierta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hasta ahora el proyecto ha alcanzado los siguientes objetivos: <ul style="list-style-type: none"> – construcción del relleno de residuos sólidos, – conciencia ambiental elevada, – instalación de botes de basura, – servicio de limpieza en función. • Sin embargo según [II] y [III] hay factores que podrían perjudicar las sostenibilidad: <ul style="list-style-type: none"> – La capacitación al nivel de la población fue insuficiente; elevar la conciencia ambiental requeriría más capacitación también de la población y no debería limitarse a los funcionarios de la municipalidad [II]. – La capacitación de los funcionarios de la municipalidad no los preparó lo suficientemente para asegurar la sostenibilidad del proyecto [III]. – el proyecto carece de mecanismos de monitoreo continuo [III]. • Mientras que el proyecto del FPA como tal tuvo impactos positivos, otros factores (sobre todo el uso excesivo de químicos) los perjudican. Por eso

	la sostenibilidad de los impactos del proyecto del FPA depende también de mejoras en otros ámbitos ambientales.
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 60–61)
0.2	Informe final del proyecto, Acobamba, diciembre de 2005
I	Taller en Acobamba, 29.3.2007, 10 participantes: pobladores, funcionarios de la municipalidad
II	Entrevista en Acobamba (29.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Heidi Vásquez Garay Torres (coordinadora del programa social en la municipalidad de Acobamba)
III	Entrevista en Acobamba (29.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Milner Espinosa Victoria (jefe del proyecto)

<p>Ficha 12: Resumen del proyecto L1C1 117 en Huanta*</p> <p><i>“Participemos – Programa de fortalecimiento de capacidades para la vigilancia ciudadana” (Ayacucho – Huancavelica)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1]</p>	<p>Ejecución del proyecto: 1.3.2004 – 25.10.2004</p> <p>Aporte del FPA: S/. 133,437; costo total: S/. 201,258</p> <p>Entidad solicitante: AGLOCEAH (Asociación de Gobiernos Locales del Corredor Económico Ayacucho – Huancavelica)</p> <p>Entidad ejecutora: World Vision (Visión Mundial)</p> <p>Grado de pobreza: 4 (muy pobre)</p>
<p>1. Objetivos [0.2]</p>	<p><u>Objetivo central:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades individuales y colectivas de las organizaciones sociales en zonas de extrema pobreza para la vigilancia de los programas municipales. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incrementan los niveles de conocimiento de la población y de sus organizaciones sobre mecanismos de control ciudadano. • Líderes y lideresas adquieren habilidades y capacidades para la vigilancia. • Comités de vigilancia formados establecen niveles de coordinación con gobiernos locales, organizaciones sociales y espacios de concertación.
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • La población carecía de conocimientos básicos de sus derechos y deberes y de herramientas de gestión y planificación [0]. • Había muchos casos de corrupción y abuso de poder con el resultado de proyectos que no beneficiaron a los pobres o cuya ejecución era deficiente [0] [II]. • Faltaban mecanismos institucionalizados para la vigilancia de la ejecución de proyectos y obras de lucha contra la pobreza [II].

<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p>Positivo</p> <p><i>[La valoración se refiere principalmente a Huanta. La mayoría de los participantes del taller era de Huanta o se refirió a la situación de Huanta.]</i></p> <p>Los participantes del taller calificaron el impacto del proyecto del FPA [I matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “positivo” en 5 áreas: (i) agua potable (los comités de vigilancia apoyan a la JASS), (ii) agua para riego (los comités supervisan obras y señalan problemas), (iii) educación primaria y secundaria (los comités señalan problemas tales como la ausencia de profesores), (iv) formación de valores, (v) participación ciudadana. <p>Como efecto del proyecto del FPA se estableció un comité de vigilancia (integrado por seis representantes de la sociedad civil elegidos por un año) en cada una de las seis municipalidades [II] que conforman a la AGLOCEAH. Estos comités vigilan proyectos e intervienen si hay abuso de recursos o si proyectos no son ejecutados en conformidad con el presupuesto participativo. En algunos casos se mejoraron proyectos a causa de la intervención de los comités [I, matriz 4]. Sin embargo en otros casos los alcaldes no se dejaron influir por las intervenciones de los comités [I, matrices 2 y 4] [IV].</p> <p>Gracias al proyecto del FPA, representantes de la sociedad civil capacitados por el proyecto organizaron reuniones y establecieron mecanismos para priorizar proyectos antes del proceso del presupuesto participativo. La participación en el presupuesto participativo ahora es más productiva y se orienta más a las necesidades de la población [IV].</p> <p>Según los participantes el impacto del proyecto del FPA en la participación ciudadana fue sólo “positivo” y no “muy positivo” por varias razones [I]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El número de personas capacitadas por el proyecto era insuficiente.
--------------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • El interés por la participación ciudadana es más bien bajo (“nadie quiere hacerse enemigos”). • No había capacitación para vigilar la fiscalización (p.ej. en materia de interpretación de tablas financieras) [I]. • A veces la población no entiende la información brindada por la municipalidad (por falta de conocimientos de computación) [IV]. • A veces faltan recursos para visitar una obra de modo que los miembros de los comités tienen que cubrir los gastos de sus propios recursos [IV]. <p>Según el taller [I, matriz 4] el proyecto no tuvo impacto en la gestión municipal porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • algunos alcaldes no se dejan influir por iniciativas de los comités, • algunos miembros de la administración no fueron capacitados.
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p><i>[La valoración se refiere principalmente a Huanta. La mayoría de los participantes del taller era de Huanta o se refirió a la situación de Huanta.]</i></p> <p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en la: <ul style="list-style-type: none"> – participación ciudadana (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2006 debido principalmente al presupuesto participativo y los comités de vigilancia formados como resultado del proyecto del FPA). • La situación general no ha cambiado en tres aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable y agua para riego (“regular” en 2000–2006), – educación primaria y secundaria (“mala” en 2000–2006 debido principalmente a la mala calidad de la enseñanza, la ausencia de profesores, la falta de material y aulas y la discriminación de los niños de asentamientos humanos),

	– formación de valores (“mala” en 2000–2006 debido principalmente a la falta de enseñanza por parte de los papás y profesores).
5. Sostenibilidad	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable (bajo la condición de una capacitación continua)</i></p> <p>Aspectos positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los comités de vigilancia tienen una base legal y deben ser reconocidos por la municipalidad por ordenanza. Hay leyes que respaldan la transparencia y la participación ciudadana [III]. • Hasta ahora los comités de vigilancia han funcionado y se han organizado reuniones para priorizar proyectos [IV]. • Visión Mundial ha continuado la capacitación de nuevos miembros de los comités [IV]. • Los ex-miembros de los comités usan a menudo sus conocimientos para otras actividades de la participación ciudadana [IV]. <p>Aspectos críticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los comités son elegidos sólo para un año. Esto requiere una transferencia de conocimientos continua que no está asegurada [IV]. • Todavía falta capacitación en ciertas áreas temáticas [I] [III]. • Según los participantes del taller el interés de la mayoría de la población por la participación ciudadana es bajo [I, matriz 2].
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto, enero de 2004
I	Taller en Huanta, 24.3.2007, 18 participantes (9 mujeres) provenientes de cuatro distritos de los seis distritos involucrados en el proyecto, o sea Huanta, Iguain, Piticha e Loricocha: artesanos, regidores, representantes del club de madres

II	Entrevista en Ayacucho (23.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Alejandro Córdova (ex-alcalde de Huanta durante la ejecución del proyecto)
III	Entrevista en Huanta (23.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Edwin A. Bustios Saavedra (alcalde de Huanta)
IV	Entrevista en Huanta (23.3.2007) con la AFADIPH (Asociación de Familias Desplazadas Insertadas en la Provincia de Huanta): <ul style="list-style-type: none">• Aurelio Pineda Quispe (presidente)• Gregorio Lobatón (ex-presidente)

Ficha 13: Resumen del proyecto L2C1 069 en Pacora* “Abastecimiento de servicio de agua potable y mejoramiento de las condiciones sanitarias – Caserío Cerro Escute – Pacora” (Lambayeque) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Final del proyecto: julio de 2005 Aporte del FPA: S/. 170,300; costo total: S/. 259,510 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Pacora Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Fin, objetivos, productos, actividades e indicadores [0]	<p><u>Fin:</u> Mejorar el abastecimiento de agua potable y el saneamiento ambiental de los pobladores del caserío Cerro Escute.</p> <p><u>Objetivos:</u> Dotar el caserío de una adecuada infraestructura de agua y saneamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la educación sanitaria para el cambio de costumbres y hábitos con respecto a la higiene y la salud ambiental. • Fortalecer la participación de la población en la organización, formación y capacitación en la entidad de operación y mantenimiento. <p><u>Productos, actividades e indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación y mejoramiento del pozo a tajo abierto. • Construcción de un molino de viento e instalación de tuberías para la distribución del agua que solucione en forma inmediata el problema del suministro de agua para consumo doméstico. • Instalación de 60 letrinas de pozo seco.
2. Pertinencia	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación de agua potable y saneamiento en el caserío Cerro Escute era inadecuada. • Las consecuencias fueron: <ul style="list-style-type: none"> – una tasa elevada de mortalidad de menores de 5 años,

	<p>– la contaminación ambiental y proliferación de enfermedades infectocontagiosas.</p>
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Positivo, pero muy inestable (cuando hay agua; debido a fallas del proyecto frecuentemente no hay agua)</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante [I, matriz 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 5 áreas: (i) agua potable, (ii) alimentación, (iii) salud, (iv) participación ciudadana (durante la ejecución del proyecto), (v) gestión municipal (por haber ganado el proyecto del FPA) [I]; • “positivo” en la educación primaria (los niños se enferman menos y asisten más a las clases en vez de ir por agua). <p>Los participantes del taller destacaron el impacto muy positivo de la capacitación en educación sanitaria e higiene (la capacitación fue proporcionada por GTZ-PROAGUA durante y después de la ejecución del proyecto [I].</p> <p>Las letrinas están en buenas condiciones y son cuidadas por los habitantes [II].</p> <p>La falta de un impacto continuo se debe a una serie de fallas en la planificación, construcción de la infraestructura y operación del sistema de agua potable (pozo y molino de viento) con la consecuencia de que frecuentemente no hay agua [I] [II] [III] [IV].</p> <p>Causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pozo demasiado poco profundo (capta aguas de filtraciones de riego y no de una beta de agua subterránea permanente), • inadecuada construcción del molino (demasiado alto) que causa un desgaste excesivo de los materiales y una necesidad frecuente de reparaciones, • maltrato ocasional de las piletas públicas por niños [II]. <p>Los participantes del taller criticaron que no habían sido lo suficientemente involucrados en la planifica-</p>

	<p>ción y ejecución del proyecto y que la municipalidad tampoco había tomado en cuenta los comentarios y las recomendaciones de la población de Cerro Escute [I].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable (“muy mala” en 2000–2001, “regular” en 2002–2003, “muy mala” en 2004–2005, “buena” a partir de junio de 2005 debido al funcionamiento del molino de viento, “regular” en 2006 a causa de las fallas del molino y la escasez frecuente de agua potable), – salud (“regular” en 2000–2004, “buena” en 2005–2006 debido a la mejor calidad del agua potable), – educación primaria (“regular” en 2000–2005, “buena” en 2006 debido a la mejor calidad de la enseñanza), – participación ciudadana (“mala” en 2000–2003, “buena” en 2004–2005, “muy buena” en 2006 a causa de la creación y el funcionamiento de la JASS requerida por el FPA), – gestión pública (“mala” en 2000–2003, “regular” en 2004, “buena” en 2005, “muy buena” en 2006; la gestión municipal mejoró por la ejecución del proyecto del FPA y la electrificación del caserío). • La situación general de la población no ha cambiado en el aspecto: <ul style="list-style-type: none"> – alimentación (“regular” en 2000–2002, “muy mala” en 2003–2004 debido a la sequía, “regular” en 2005–2006).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: limitada, en el futuro probable (bajo la condición de un nuevo componente del proyecto); muy incierta (sin el nuevo componente)</i></p> <p>La sostenibilidad limitada hasta ahora se debe a varios factores:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Las fallas de planificación, construcción y uso del sistema mencionadas arriba. • Debido a las deficiencias de abastecimiento de agua, el 63 por ciento de los beneficiarios se niegan a pagar la cuota familiar de S/. 5. • El desgaste del material del molino produce costos elevados que la JASS no puede cubrir a causa del financiamiento insuficiente por parte de los beneficiarios; de eso resultó un déficit anual mayor de S/. 1,300 [I] [III] [IV]. • El FPA intenta la construcción de un pozo nuevo con una electrobomba para asegurar el abastecimiento continuo de agua potable. • El uso de la electrobomba elevaría la cuota familiar de S/. 5 a S/. 7. Se supone que la población está dispuesta a pagar la cuota elevada si se garantiza el abastecimiento continuo de agua. Bajo esta condición la sostenibilidad del proyecto parece probable. • Sin la construcción de un nuevo pozo y la continuación del sistema actual la sostenibilidad es muy incierta.
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto
I	Taller en Cerro Escute – Pacora, 1.3. – 2.3.2007, alrededor de 20 participantes: miembros de la JASS y pobladores
II	Entrevista en Chiclayo (1.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Carmen Mesa Camacho (supervisora del proyecto)
III	Entrevista en Cerro Escute – Pacora (2.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • José Vicente Zeña Llonto (tesorero de la JASS) • Elvira Rivera Nole (secretaria de la JASS) • Julia Luna Díaz (miembro de la JASS)
IV	Entrevista en Chiclayo (1.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Iván Arturo Chocano Cisnero (GTZ-PROAGUA) • César Enrique Montes Chang (GTZ-PROAGUA)

Ficha 14: Resumen del proyecto L2C1 031 en Chalamarca* “Construcción de sistemas de agua potable y letrinas en los caseríos de El Lirio, Nuevo Triunfo y La Esmeralda” (Cajamarca) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
1. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 1.3.2005 – 31.8.2005 Aporte del FPA: S/. 347,974; costo total: S/. 446,643 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Chalamarca Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
2. Objetivos y productos [0.2]	<p><u>Objetivo central:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disminuir el índice de enfermedades por consumo de agua contaminada y la mala disposición de excretas. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proveer a los caseríos de agua apta para consumo humano. • Proveer a los caseríos de lugares adecuados para la deposición de excretas. • Familias capacitadas en el uso del agua y manejo, operación y mantenimiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de agua potable con conexiones domiciliarias para 235 familias de los caseríos de El Lirio (77 familias), Nuevo Triunfo (115 familias), La Esmeralda (43 familias) con proyección a 320 familias en 20 años. • Letrinas para 135 familias: El Lirio (34), Nuevo Triunfo (86), La Esmeralda (15). • Capacitación en la operación y el mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.
3. Pertinencia	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antes del proyecto no había acceso a agua limpia, se desconocían técnicas de tratamiento de agua, faltaba higiene en el consumo de agua y se depositaban las excretas al aire libre [0.2].

	<ul style="list-style-type: none"> • La consecuencia fueron problemas frecuentes de salud, sobre todo enfermedades gastrointestinales que afectaban particularmente a los niños [0.2].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p>Muy positivo</p> <p><i>[La valoración se refiere principalmente a Nuevo Triunfo porque 20 de los 22 participantes del taller eran de este caserío. Sólo 2 eran de La Esmeralda (compartieron la valoración de los participantes de Nuevo Triunfo). El Lirio no estaba representado.]</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante [I, matriz 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 5 áreas: (i) situación de agua potable, (ii) alimentación (mejores condiciones de cocinar), (iii) salud (menos enfermedades), (iv) capacitación técnica (mejores conocimientos en virtud de la capacitación proporcionada por GTZ-PROAGUA durante y después de la ejecución del proyecto), (v) participación ciudadana (demandas de solucionar el problema de agua potable y saneamiento en el proceso de presupuesto participativo; aporte propio de los pobladores a la ejecución del proyecto en forma de trabajos comunes; elección de una JASS para asegurar el funcionamiento del sistema); • “positivo” en 3 áreas: (i) ingreso familiar (menos gastos por enfermedades), (ii) educación primaria (más atención y mejor capacidad de aprender de los niños), (iii) gestión municipal (la MD se apropió de la idea del proyecto, elaboró el perfil y lo presentó con éxito al FPA). <p>Según [III] y [IV], el proyecto ha fomentado el compromiso, el sentido colectivo y solidario y la responsabilidad común de los pobladores (p. ej. los pobladores de Nuevo Triunfo ayudaron a los de La Esmeralda en la faena común durante la ejecución del proyecto). Los pobladores no se limitaron a solicitar el proyecto sino se organizaron para asegurar su aporte propio (25 jornadas de trabajo por familia), que calificaron de “adecuado” [I].</p>

<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en 3 aspectos (según los participantes del taller debido al proyecto del FPA): <ul style="list-style-type: none"> – agua potable (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005 y “muy buena” en 2006), – salud (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” en 2006), – capacitación técnica (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de alimentación, participación ciudadana, ingreso familiar, educación primaria y gestión municipal (“regular” en cada una de las áreas en 2000–2006).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: sostenible (bajo la condición de una buena gestión de la JASS).</i></p> <p><i>[Por la razón ya mencionada, la valoración se refiere principalmente a Nuevo Triunfo.]</i></p> <p>Aspectos técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde la ejecución del proyecto, hubo sólo dos pequeños problemas que se resolvieron sin dificultades [II]. • Según el jefe del proyecto, la técnica utilizada es adecuada y corresponde a las condiciones locales en esta zona rural [III]. <p>Aspectos organizacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debido a la distancia entre los tres caseríos, cada uno cuenta con su propia JASS. • La JASS de Nuevo Triunfo fue elegida en octubre de 2005 (por un período de dos años) y se siente adecuadamente capacitada para cumplir sus funciones [II].

	<p>Aspectos financieros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Nuevo Triunfo, 87 familias se están beneficiando del proyecto y todas pagan la cuota familiar (hay unas pocas familias que no se benefician por vivir en una zona demasiado alta y por consiguiente no pagan la cuota) [I]. • Las familias beneficiarias pagan una cuota familiar de 1 sol por mes, lo que según la JASS es suficiente para asegurar la operación y el mantenimiento del sistema [III]. • Según el jefe del proyecto, la sostenibilidad técnica-financiera de por sí requiere una cuota familiar de entre 2 y 3 soles por mes. 1 sol es suficiente sólo si la población está dispuesta a aportar faenas en caso de reparaciones necesarias y si la JASS sigue recibiendo por lo menos de vez en cuando cloro gratuito (p. ej. por parte de la posta médica). En virtud de la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto, los pobladores deberían estar en condiciones de efectuar reparaciones aún más calificadas [II]. • Por consiguiente, la sostenibilidad del proyecto depende esencialmente de una buena gestión de la JASS [II].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 58–59)
0.2	MD de Chalamarca / FPA: Informe de liquidación final del proyecto, Chalamarca, octubre de 2005
I	Taller en Nuevo Triunfo, 5.3.2007, 22 participantes (9 mujeres, 22 participantes de Nuevo Triunfo, 2 de La Esmeralda, ningún participante de El Lirio); participaron: los cinco miembros de la JASS (presidente, tesorero, secretario, dos vocales), la presidenta y la vice-presidenta de rondas femininas, la presidenta del club de madres, pobladores, una colaboradora de GTZ-PROAGUA.

II	Entrevista en Nuevo Triunfo (5.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Segundo Cortez Ortiz (presidente de la JASS de Nuevo Triunfo)
III	Entrevista en Chota (6.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Guillermo Pérez Cieza (jefe del proyecto)
IV	Entrevista en Chota (6.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Eduardo Cubas (alcalde reelegido de la MD de Chalamarca)

<p>Ficha 15: Resumen del proyecto L2C1 072 en Túcume*</p> <p><i>“Abastecimiento de agua potable y saneamiento a los caseríos de Los Bancos y Trapiche de Bronce” – MD de Túcume (Lambayeque)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1] [0.2]</p>	<p>Ejecución del proyecto: febrero de 2005 – agosto de 2005</p> <p>Aporte del FPA: S/. 350,000; costo total: S/. 567,857</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MD de Túcume</p> <p>Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p>
<p>1. Propósito, objetivos específicos, productos y actividades [0.2]</p>	<p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger y promover los niveles de salud de la población beneficiada. Evitar que la población continúe contrayendo enfermedades como consecuencia del consumo de agua contaminada y la disposición de excretas en lugares inadecuados. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Captar y potabilizar el agua, almacenada sanitariamente. • Distribuir agua potable mediante piletas. • Educación sanitaria para cambiar las costumbres, actitudes y prácticas respecto al uso de servicios sanitarios. <p><u>Productos/actividades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 pozos artesanales, 3 tanques elevados, 3 molinos de viento, red de distribución de 7,743 metros, 34 piletas públicas, 283 letrinas. • Educación sanitaria y capacitación en operación y mantenimiento.
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los dos caseríos se encuentran en una zona rural de extrema pobreza. Para el proyecto fueron elegidos los caseríos más pobres y alejados [III]. • Los dos caseríos no disponían de un servicio básico de agua potable. Los pobladores necesitaban hasta dos horas para ir por agua [III].

	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto al saneamiento, los caseríos sí disponían de algunas letrinas construidas por FONCODES. Sin embargo eran insatisfactorias debido a construcciones inadecuadas (calentamiento fuerte etc.) [III].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo</i></p> <p>El proyecto del FPA fue mencionado como hecho importante en la comunidad (I, matriz 1) y como intervención importante (I, matriz 3) debido al efecto positivo del agua potable y del saneamiento sobre la salud y el medio ambiente.</p> <p>Los participantes del taller calificaron el impacto del componente de agua potable del proyecto del FPA [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 7 criterios: (i) agua potable, (ii) alimentación, (iii) salud (mejor alimentación e higiene), (iv) ingresos (ahorro de tiempo), (v) educación (en vez de ir por agua los niños van a la escuela o hacen sus tareas), (vi) participación ciudadana (involucración en decisiones durante la preparación y ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (por haber solicitado y ganado el proyecto). <p>Los participantes del taller calificaron el impacto del componente de las letrinas del proyecto der FPA [I, matriz 4] como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 5 criterios: (i) salud (menos enfermedades), (ii) situación ambiental (menos excrementos y menos mosquitos), (iii) educación (educación sanitaria), (iv) participación ciudadana (involucración en decisiones durante la preparación y ejecución del proyecto), (v) gestión municipal (por haber solicitado y ganado el proyecto); • “positivo” en el criterio de ingreso (menos gastos de salud).

<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – salud (pasando de “mala” en 2000–2005 a “regular” en 2006 debido al proyecto), – agua potable (solamente en Los Bances, pasando de “mala” 2000–2004 a “regular/buena” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA), – ingreso (en Los Bances pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 a causa de la electrificación del caserío), – educación (en Los Bances, “mala” en 2000–2004, “regular” en 2005–2006). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable (en Trapiche, calificada como “mala” dado que sólo un 30 por ciento de la población se beneficia del agua potable de los pozos), – situación ambiental (“mala” a causa de la contaminación por fertilizantes), – gestión municipal (calificada de “buena”), – alimentación y participación ciudadana (ambas calificadas de “regular”), – ingreso y educación (en Trapiche, en ambas áreas calificada de “mala”).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los molinos y las piletas públicas instaladas funcionan bien. • El mantenimiento está en manos de la JASS, que parece tener la capacidad de asegurar el buen funcionamiento también en el futuro [II] en gran parte debido a la capacitación obtenida [III] [IV]. • Casi un cien por ciento de la población beneficiada paga la cuota familiar [II].

	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la construcción adecuada de los molinos y al mantenimiento por operadores capacitados, el mantenimiento está asegurado con el presupuesto estimado [II]. • Las letrinas están en buen estado. Los pobladores las aseguran con llaves contra el maltrato por terceros. • La MD de Túcume está evaluando la posibilidad de instalar una bomba eléctrica en los molinos para asegurar su funcionamiento durante 24 horas por día, dado que ahora solamente funcionan unas horas cuando el viento está lo suficientemente fuerte [III].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 58–59)
0.2	MD de Túcume: Informe técnico final del proyecto, Túcume, abril de 2006
I	Taller en Túcume, 8.3. – 9.3.2007; 38 participantes (11 mujeres), entre ellos: el presidente y otros autoridades de la JASS, autoridades de los caseríos, el teniente gobernador de los caseríos de Trapiche y Bances, el presidente del proyecto, usuarios
II	Entrevista en Chiclayo (3.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • César Enrique Montes Chang (GTZ-PROAGUA)
III	Entrevista en Túcume (8.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Otto Santa María (alcalde de Túcume)
IV	Entrevista en Túcume (8.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • César Rioja (regidor de la municipalidad, presidente cuando se hizo la obra)

<p>Ficha 16: Resumen del proyecto L2C1 067 en Quinua*</p> <p><i>“Construcción de la planta de tratamiento de agua potable, mejoramiento y ampliación de redes de agua potable y alcantarillado – Quinua” (Ayacucho)</i></p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0]</p>	<p>Final del proyecto: abril de 2006</p> <p>Aporte del FPA: S/. 350,000; costo total: S/. 715,539</p> <p>Entidad solicitante y ejecutora: MD de Quinua</p> <p>Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p>
<p>1. Fin y productos [0]</p>	<p><u>Fin:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la planta de tratamiento y la red de distribución de agua potable en Quinua. • Ampliación de redes de alcantarillado. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura de agua potable: tapado del canal de conducción, planta de tratamiento de agua, mejoramiento de redes de agua. • Infraestructura de saneamiento: ampliación de redes de alcantarillado (3,700 m de alcantarillado, 65 buzones), construcción de conexiones domiciliarias. • Educación sanitaria: 500 familias capacitadas en operación y mantenimiento, equipo básico de comunicación y capacitación. • Capacitación en operación y mantenimiento: JASS de Quinua fortalecida en su capacidad de administración, operación y mantenimiento.
<p>2. Pertinencia</p>	<p><i>Confirmada</i></p> <p>Antes del proyecto, la calidad del agua era inadecuada. La cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado era baja.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sistema anterior de desagüe era deficiente en dos aspectos: La planta de tratamiento de desagüe no funcionaba. Además una parte del alcantarillado existente había sido destruida con el fin de usar los aguas residuales para regar los campos lo que contaminó el medio ambiente en la zona más baja.

	<ul style="list-style-type: none"> • Las consecuencias fueron problemas frecuentes de salud, sobre todo enfermedades gastrointestinales, que afectaron particularmente a los niños.
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Impacto: positivo (agua potable), negativo no deseado (alcantarillado)</i></p> <p>La discusión durante el taller se refirió exclusivamente al componente de agua potable del proyecto. Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante (I, matriz 3) y calificaron su impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en el área de agua potable, • “positivo” en 3 áreas: (i) alimentación, (ii) salud, (iii) ingreso familiar (menos enfermedades, mayor dedicación al trabajo). <p>La valoración positiva de los impactos tiene que ser matizada en dos aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El componente de agua potable ha beneficiado mayoritariamente a la zona urbana, donde un 90 por ciento de la población dispone de agua limpia. • Al contrario por razones técnicas la zona rural sólo recibe agua no clorada y tiene que asegurar la cloración en los caseríos mismos lo que no siempre ocurre (por falta de recursos de los pobladores) [III]. <p>Aunque el sistema del alcantarillado en la zona urbana de Quinua fue mejorado por el proyecto del FPA, las aguas residuales siguen saliendo a los campos de la zona baja de la población de Quinua, contaminando los campos y el medio ambiente (impacto negativo no deseado) [IV].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>La discusión durante el taller se refirió exclusivamente al componente de agua potable del proyecto. En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos:

	<ul style="list-style-type: none"> – agua potable (zona urbana: “muy mala” en 2000–2001, “buena” en 2006; zona rural: “muy mala” en 2000–2001, “regular” en la zona rural por el agua no clorada; mejoramientos debidos al proyecto del FPA), – salud (zona urbana: “regular” en 2000–2002, “buena” en 2003–2006; zona rural: “mala” en 2000, “regular” en 2001–2002, ”buena” en 2003–2006). • La situación general del ingreso familiar primero mejoró (debido al fin de la violencia y un aflujo de turistas) y luego volvió a deteriorar (debido a la caída de la venta de artesanía). • La situación general ha empeorado en la alimentación (“buena” en 2000–2002, “regular” en 2003–2006 debido a factores climáticos que redujeron las cosechas).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible (agua potable), ninguna (alcantarillado); en el futuro: incierta (agua potable), muy incierta (alcantarillado)</i></p> <p><u>Agua potable:</u></p> <p>Desde la ejecución del proyecto han surgido varios problemas que podrían perjudicar la sostenibilidad del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Aspecto financiero:</i> Hasta ahora el sistema de agua potable no es rentable porque sólo un 60 por ciento de los usuarios pagan la cuota familiar de S/. 4. Los déficit son cubiertos por la municipalidad que no ve la posibilidad de aumentar la cuota [III]. • <i>Aspecto organizacional:</i> El alcalde anterior no entregó la responsabilidad por la operación y el mantenimiento del proyecto a la JASS elegida y capacitada cuyo compromiso decreció por consiguiente. La nueva alcaldesa está dispuesta a entregar el proyecto si existe el compromiso necesario por parte de la JASS, lo que todavía no queda claro [III].

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concientización:</i> Aunque unas 3,000 personas participaron en la capacitación, se observan todavía despilfarro y mal uso (uso de agua potable para riego) lo que reduce la rentabilidad del sistema (hay que comprar más cloro de lo que sería necesario) [III]. <p><u>Alcantarillado:</u></p> <p>Aunque en de la zona alta de Quinua la situación sanitaria ha mejorado, el sistema de alcantarillado carece de sostenibilidad porque el desagüe sigue contaminando los campos y el medio ambiente en la zona baja. Por eso sería importante financiar una reparación del sistema [III].</p>
Fuentes de información	
0	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 56–57)
I	Taller en Quinua, 19.3. – 20.3.2007, aprox. 20 participantes: funcionarios de la municipalidad, pobladores, artesanos
II	Entrevista en Quinua (19.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Neri Huayllani Reymundo (representante de GTZ-PROAGUA)
III	Entrevista en Quinua (20.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Otilia Mártha Chávez Gutiérrez (alcaldesa de Quinua)
IV	Visita de campo por parte del equipo del DIE, Quinua (20.3.2007)

<p>Ficha 17: Resumen del proyecto L2C1 001 en Chaca*</p> <p>“Saneamiento de Chaca” (Ayacucho)</p> <p>[* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]</p>	
<p>0. Datos básicos [0.1]</p>	<p>Ejecución del proyecto: 5.1.2005 – 30.7.2005 Aporte del FPA: S/. 264,085; costo total: S/. 365,163 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Santillana Nivel de pobreza: 5 (extremamente pobre)</p>
<p>1. Fin, propósito y objetivos [0.2]</p>	<p><u>Fin:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las condiciones de salud de la población del centro poblado de Chaca (distrito de Santillana) por construcción de un sistema de saneamiento con disposición final de aguas residuales y excretas. <p><u>Propósito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el sistema de disposición final de excretas residuales de Chaca. <p><u>Objetivos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de una infraestructura adecuada de tratamiento de excretas y aguas residuales mediante red de alcantarillado y tanques sépticos. • Mejorar el conocimiento de la población en términos de adecuados hábitos de higiene, saneamiento y medio ambiente (objetivo de la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA como componente del proyecto). • Contribuir al reforzamiento organizacional de la JASS como una entidad seria de operación y mantenimiento del sistema de saneamiento en Chaca (objetivo de la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA como componente del proyecto).
<p>2. Pertinencia</p>	<p>Confirmada</p> <p>El proyecto se limitó al componente de saneamiento porque la comunidad de Chaca ya contaba con un sistema de agua potable y letrinas. Sin embargo no existía un sistema de desagüe. Las aguas residuales se derramaban sin tratamiento sobre los terrenos de cultivo afectando negativamente la salud.</p>

<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo</i></p> <p>Los participantes mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 2 áreas: (i) saneamiento, (ii) agua potable (aunque no estaba previsto, se mejoró el sistema existente de agua potable durante la ejecución del proyecto); • “positivo” en 7 áreas: (i) alimentación (mejor calidad a causa de la disminución de heces en las chacras), (ii) salud (menos enfermedades), (iii) ingreso familiar (menos gastos en medicamentos), (iv) educación secundaria (mejor higiene en la escuela), (v) capacitación técnica (la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto se utiliza también en otras obras de construcción), (vi) participación ciudadana (durante la ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (por haber ganado el proyecto del FPA, la municipalidad se siente incentivada a solicitar otros proyectos). <p>Los participantes del taller consideraron la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA como una intervención adicional cuya impacto calificaron de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “positivo” en 8 áreas: (i) agua potable (capacitación en cloración), (ii) alimentación (en virtud de la mejor calidad del agua utilizada para cocinar), (iii) salud, (iv) saneamiento (capacitación en el manejo del sistema de alcantarillado), (v) educación primaria y secundaria (educación sanitaria y de higiene en las escuelas), (vi) capacitación técnica, (vii) participación ciudadana (debido a la capacitación, los pobladores han perdido su timidez y ahora participan en discusiones), (viii) gestión municipal (efecto vitrina para otras comunidades) [I, matriz 4].
--------------------------------------	--

<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – agua potable (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005 y 2006 debido al proyecto del FPA), – salud (“mala” en 2000–2005, “buena” en 2006 debido al proyecto del FPA), – saneamiento (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005 y “buena” en 2006 debido al proyecto del FPA), – capacitación (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” en 2006 debido a la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA y el FPA), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” en 2006 por mejores posibilidades de participar), – ingreso familiar (pasando de “mala” en 2000–2005 a “regular” en 2006 debido a una campaña buena). • La situación general no ha cambiado en los áreas de educación primaria, secundaria y gestión municipal (“regular” en cada una de los áreas en 2000–2006 con poca variación durante el período). • La situación ha empeorado en el área de alimentación de “buena” en 2000 a “regular” en 2006 con grandes oscilaciones hasta “muy mala” durante el período a causa de grandes variaciones del clima.
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: sostenible (si la JASS es eficiente)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El mantenimiento del sistema de alcantarillado está a cargo de la JASS que maneja el sistema de agua potable [I] [II] [III]. • La JASS fue capacitada por GTZ-PROAGUA y se siente capaz de manejar el sistema después del término de la capacitación por parte de GTZ-PROAGUA [II].

	<ul style="list-style-type: none"> • La cuota familiar para agua potable y saneamiento es de S/. 1.5 por mes. Los participantes del taller clasificaron eso como adecuado [I, matriz 3]. • Se considera la cuota de S/. 1.5 adecuada para garantizar la sostenibilidad si más del 80 por ciento de los usuarios la pagan regularmente. Actualmente el 100 por ciento la pagan (un 90 por ciento puntualmente, un 10 por ciento con atrasos); GTZ-PROAGUA propone una cuota familiar de S/. 2, considerada sostenible si el 60 por ciento de los usuarios la pagara [II] [III]. • La sostenibilidad dependerá de una gestión eficiente de la JASS que incluya: <ul style="list-style-type: none"> – asegurar que por lo menos el 80 por ciento de las familias beneficiadas paguen la cuota de S/. 1.5, – capacitar al personal nuevo en caso de cambios de la JASS o de los operadores, – asegurar el mantenimiento de la infraestructura. – La capacidad del alcantarillado es suficiente para un aumento de la población a 500 familias. Actualmente 179 familias se benefician del sistema [II] [III].
Fuentes de informació	
0.1	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 56–59)
0.2	MD de Santillana: Expediente técnico del proyecto, Ayacucho, 2005
I	Taller en Chaca 26.3.2007; 37 participantes (16 mujeres), entre ellos: el teniente alcalde de la MD de Chaca, representantes del comité de autodefensa, de la JASS, del club de madres, del Proyecto Mujer, del Programa Juntos, del Programa Vaso de Leche, de la Caja Manantial de Chaca, de Visión Mundial, de la Asociación de Padres de Familia (APAFA), del puesto de salud, de la administración de justicia, de GTZ-PROAGUA y personas afectadas por la violencia

II	Entrevista en Chaca (26.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none">• Farfan Llaranga Emiliano (presidente de la JASS desde enero de 2007)• Miguel Faranga Molina (secretario de la JASS desde enero de 2007)• Espinoza Flores Adrián (operador del sistema desde enero de 2007)• Abel Pariona Rimache (ex-operador del sistema desde octubre hasta diciembre de 2006)
III	Conversación en Chaca (26.3.2007) con el representante de GTZ-PROAGUA <ul style="list-style-type: none">• Nilsson Fustamente Fuentes (colaborador de GTZ-PROAGUA)

Ficha 18: Resumen del proyecto L2C2 047 en Morropón* “Rehabilitación y mejoramiento del sistema de riego Piedra el Toro – Morropón” (Piura) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Final del proyecto: 31.1.2005 Aporte del FPA: S/. 290,972; costo total: S/. 400,634 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Morropón Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Objetivos y productos [0]	<p><u>Objetivo central:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la conducción y distribución del agua de riego en el canal Piedra de Toro con la finalidad de regar 1,188.67 hectáreas. <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disminuir la infiltración y el deterioro del canal. • Mejorar la gestión del sistema de riego. • Adecuada aplicación de los módulos de riego en los cultivos. • Para mejorar la operación y el mantenimiento del sistema de riego es necesario: <ul style="list-style-type: none"> – contar con un plan de operación y mantenimiento, – capacitar a los directivos de la comisión de regantes y usuarios del canal en la correcta administración del sistema de riego, – aplicar una tarifa adecuada aprobada. <p><u>Productos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura (principalmente 1,897 metros de canal revestido). • Capacitación en operación y mantenimiento.
2. Pertinencia	<p>Confirmada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre el 80 y 90 por ciento de la población de Morropón son agricultores [II]. • La producción agropecuaria tiene un gran potencial de comercialización y podría generar mayores

	<p>ingresos. Un factor limitante es la escasez de agua para riego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antes del proyecto el sistema de conducción y distribución del agua para riego era deficiente debido a la infiltración elevada y el deterioro grave del canal. Además la gestión del sistema de riego era débil y el modo de riego no era adecuado. [0] • Las consecuencias fueron: <ul style="list-style-type: none"> – pérdidas de agua para riego, – conflictos entre usuarios por el acceso al agua, – reducción del área sembrada en la zona [0]. • 596 familias dependen del canal que es uno de los canales más importantes de la región [II].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo</i></p> <p>Los participantes mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 4 áreas: (i) alimentación (debido al aumento de la producción la gente se alimenta mejor), (ii) salud (consecuencia de la mejor alimentación), (iii) ingreso familiar (debido al aumento de las ventas de productos agropecuarios), (iv) agua para riego; • “positivo” en 4 áreas: (i) acceso a créditos (debido a mayores ingresos), (ii) comercialización de los productos agropecuarios, (iii) participación ciudadana (reuniones durante la planificación y ejecución del proyecto), (iv) gestión municipal. <p>El canal de riego mejoró la situación de vida de todos los agricultores que tienen acceso al canal. No obstante los agricultores de la zona alta tienden a beneficiarse más del canal que los de la zona baja [II].</p> <p>Debido al proyecto los agricultores han diversificado sus cultivos y reducido su vulnerabilidad hacia fluctuaciones de los precios agropecuarios [II].</p> <p>La capacitación de los agricultores brindada por el Programa de Desarrollo Rural Social (PDRS) de la</p>

	<p>GTZ ha tenido un impacto muy positivo. Incluía la formación de una escuela de campo en agricultura y ganadería que produce buenos resultados [II].</p> <p>Además el proyecto del FPA fortaleció la ciudadanía y la participación civil (debido a reuniones frecuentes y el involucramiento de partes de la comisión de regantes y otras partes de la sociedad civil en el proceso de planeamiento y ejecución del proyecto) [II].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes aspectos (sin que el mejoramiento fuera siempre atribuido primeramente al proyecto del FPA): <ul style="list-style-type: none"> – alimentación (pasando de “mala” en 2000 a “buena” en 2000–2006 con la excepción de “regular” en 2004 debido a una sequía), – salud (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006), – ingreso familiar (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2001–2006 con la excepción de “mala” en 2004 debido a una sequía), – acceso a agua para riego (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2001–2006 con la excepción de “mala” en 2004), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 a causa de la introducción del presupuesto participativo), – gestión pública (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido a la introducción del presupuesto participativo). • La situación general de la población no ha cambiado en los aspectos de acceso a crédito y comercialización (“mala” en cada uno de los aspectos en 2000–2006).

<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: muy probable</i></p> <p>La operación y el mantenimiento del canal parecen asegurados gracias a la comisión de regantes muy activa y eficiente. Determina las tarifas del agua para riego que parecen suficientes para operar y mantener el sistema. Además los usuarios pagan las tarifas regularmente.</p>
<p>Fuentes de información</p>	
<p>0</p>	<p>Informe final del proyecto, Morropón, septiembre de 2005</p>
<p>I</p>	<p>Taller en Morropón, 26.2. – 27.2.2007, 35 participantes: agricultores, el presidente y miembros del Comité de Regantes de Morropón</p>
<p>II</p>	<p>Entrevista en Morropón (27.2.2007) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carlos Ramos Arámbulo (ex-alcalde de la MD de Morropón)
<p>III</p>	<p>Visita del campo, Morropón (27.2.2007)</p>

Ficha 19: Resumen del proyecto L2C2 038 en Reque* “Mejoramiento del canal de conducción: Reque, tramo 1,516 km” (Lambayeque) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: abril de 2005 – 14.7.2005 Aporte del FPA: S/. 343,000; costo total: S/. 461,779 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Reque Grado de pobreza: 3 (pobre)
1. Objetivo, productos y actividades [0]	<u>Objetivo:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Tener una infraestructura de riego adecuada para una mejor eficiencia de operación y mantenimiento. <u>Productos/actividades:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 1,516 metros de canal. • Construcción de 15 tomas proyectadas entre directas y laterales, tomas laterales con capacidad de 320 l/s. y tomas directas con capacidad de 160 l/s. • Construcción de 2 puentes vehiculares y 1 puente peatonal con estribos. • Construcción de 5 elevaciones o sobresalientes cuya función es elevar el nivel de agua, con sus respectivos stopblocks. • Medidor de Parshall al inicio del canal principal y construcción de 4 medidores tipo “sin cuello” en tomas laterales.
2. Pertinencia	Confirmada <ul style="list-style-type: none"> • Reque está ubicado en la costa norte del Perú en una zona pobre donde la agricultura constituye la fuente de ingresos más importante. Como es una zona árida el agua es un factor limitante crucial. Por ende cada intervención para mejorar la eficiencia del uso de agua contribuye a aumentar la producción agrícola, lograr mayores ingresos y reducir la pobreza.

	<ul style="list-style-type: none"> • La pertinencia del proyecto fue confirmada por dos sequías graves en 2004 y 2006–2007 [I].
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Muy positivo</i></p> <p>Gracias al mejoramiento del canal de conducción por el proyecto del FPA, se ha logrado una mayor eficiencia del uso de agua (menos pérdida de agua) lo que permite a los agricultores sembrar más chacras y realizar más cosechas por año [I, matriz 1] [III].</p> <p>Los participantes del taller valoraron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 7 criterios: (i) alimentación (aumento de la producción agrícola), (ii) transporte (los caminos de vigilancia y los puentes construidos permiten un transporte más rápido), (iii) agua para riego (uso más eficiente del agua), (iv) educación primaria y secundaria (en ambos casos mejor acceso a la escuela a causa del camino de vigilancia), (v) capacitación técnica (mejor acceso a Reque para participar en capacitaciones), (vi) participación ciudadana (durante la preparación y ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (formación de una alianza para solicitar el proyecto); • “positivo” en 4 criterios: (i) salud (mayor cuidado por el agua y uso recreativo del agua), (ii) ingreso (más producción), (iii) medio ambiente (la población cuida mejor el canal, botando p.ej. menos basura en el canal), (iv) información (el camino de vigilancia facilita los contactos y el intercambio de información entre los regantes). <p>El proyecto podría tener un impacto negativo indeseado en los terrenos más abajo de la parte del canal modernizado por el FPA porque ahí hay salinización en los terrenos de caña. Como la cantidad de agua llevada por el canal ha aumentado debido al proyecto del FPA los productores de caña podrían utilizar el agua adicional para intensificar su producción y por ende la salinización [III].</p>

<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – agua para riego (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido al mejoramiento del canal por el FPA; los participantes del taller no calificaron la situación general de “muy buena” porque la cantidad absoluta de agua para riego no ha aumentado), – transporte (más mototaxis y camionetas para el transporte comercial; ningún efecto del proyecto del FPA), – información (llegó el internet). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de alimentación, salud, ingreso, educación primaria y secundaria, formación técnica y gestión municipal, lo que según los participantes se debe a la dimensión limitada del proyecto. • La situación general de la población ha empeorado en los casos de: <ul style="list-style-type: none"> – medio ambiente (mayor uso de pesticidas como remedio al aumento de plagas, pasando de “regular” en 2000 a “muy mala” en 2006), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000 a “mala” en 2004) por falta de espacios de participación.
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El proyecto fue entregado a la junta de usuarios y a la comisión de regantes que ya existen desde hace mucho tiempo. Ambas se han apropiado del proyecto y parecen capaces de asegurar el buen funcionamiento del canal [II]. • Los regantes consideran el aporte propio de mantenimiento adecuado [I] [II].

	<ul style="list-style-type: none"> • La sostenibilidad del impacto positivo del proyecto del FPA podría ser afectada por la contaminación de los terrenos a causa del uso de pesticidas [I].
Fuentes de información	
0	Junta de Usuarios / MD de Reque / Comisión de Regantes / FPA: Guía de operación de la infraestructura de riego, Reque, Boletín Informativo No.1
I	Taller en Reque, 2.3. – 3.3.2007; primer día: 34 participantes; segundo día: 35 participantes; presentes en ambos días: 26 participantes (6 mujeres), entre ellos: el presidente, el ex-presidente, vocales y la secretaria de la Comisión de Regantes de Reque, el coordinador de la junta vecinal, agricultores, una profesora, un contador, un estudiante.
II	Entrevista en Chiclayo (1.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Julio Peralta López (jefe del proyecto del FPA)
III	Entrevista en Reque (2.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Sr. Liza (presidente de la Comisión de Regantes de Reque) • Carlos Gonzales Muñoz (ex-presidente de la Comisión de Regantes de Reque; presidente cuando se hizo la obra)

Ficha 20: Resumen del proyecto L2C2 026 en Los Morochucos* “Ampliación del canal de riego Illaccocha – Vizchayoce” (Ayacucho) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Final del proyecto: 14.12.2005 Aporte del FPA: S/. 212,648; costo total: S/. 281,294 Entidad solicitante y ejecutora : MD de Los Morochucos Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Objetivos y productos [0.2]	<u>Objetivo central:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la producción y productividad agropecuaria. <u>Objetivos específicos:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuados ingresos de la población que se dedica a la actividad agropecuaria. • Altos volúmenes de oferta de los productos agropecuarios. • Recuperación y conservación de los suelos agrícolas. <u>Productos:</u> <ul style="list-style-type: none"> • 1,840 metros de canal revestido. • Plataforma de canal hasta Prog. 4+000.
2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> <ul style="list-style-type: none"> • Los Morochucos es un distrito de extrema pobreza con tierras agrícolas que antes del proyecto no se cultivaban por falta de agua para riego [I]. • Cultivando más tierras agrícolas se puede aumentar la producción agropecuaria y el ingreso familiar.
3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo</i> Los participantes mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de:

	<ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 2 áreas: (i) alimentación (incremento de la producción de papas y leche), (ii) ingreso familiar (incremento de la producción de leche); • “positivo” en 7 áreas: (i) salud (por el aumento del ingreso), (ii) agua para riego, (iii) acceso a tierra (por el aumento del área bajo riego), (iv) educación primaria (por el aumento del ingreso), (v) capacitación técnica (por la capacitación durante la ejecución del proyecto), (vi) participación ciudadana (por reuniones en el contexto del mantenimiento del canal), (vii) gestión municipal (la municipalidad se queda más sensibilizada en relación al área de riego). <p>Según los interlocutores entrevistados, la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto era insuficiente lo que disminuyó el impacto positivo del proyecto. Muchos campesinos no se sienten lo suficientemente capacitados para manejar de manera más eficiente el agua para riego. Siguen regando sus pastos con demasiado agua y durante demasiado tiempo. Como consecuencia los campesinos en partes más bajas se benefician menos del agua disponible [I] [II] [III].</p>
<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – alimentación (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” a 2006 debido al proyecto del FPA), – salud (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido a una mejor atención en el puesto de salud), – agua para riego (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA),

	<ul style="list-style-type: none"> – acceso a tierra (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 a causa del presupuesto participativo). • La situación general no ha cambiado en las siguientes áreas: ingreso familiar, educación primaria, capacitación técnica y gestión municipal (“regular” en cada una de los áreas en 2000–2006).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i> <i>[El canal beneficia a agricultores de distintas comunidades. Por eso se precisa a qué comunidad la observación se refiere.]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En Viscachallo existe un comité de regantes que maneja la operación y el mantenimiento del canal en base a una tarifa de 1 S/. por agricultor y turno. El sistema parece funcionar bien y sin grandes problemas. El comité se considera capaz de seguir manejando el canal de manera sostenible. El canal es reconocido por la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR) que está encargada de la supervisión y brinda, caso que sea necesario, apoyo técnico [I, matriz 3] [III]. • En Chalco todavía no existe un comité de regantes a pesar de que es obligatorio y hasta ahora tampoco se cobra una tarifa. La operación del canal es organizada por la comunidad. Los participantes del taller mencionaron eso como problema y ven la necesidad de formar un comité [I, matriz 3].
<p>Fuentes de información</p>	
0.1	Documentación del proyecto
0.2	MD de Los Morochucos: Carta de solicitud de la entidad solicitante, Anexo 3, julio de 2004
I	Taller en Los Morochucos (Chalco), 22.3.2007, 31 participantes (14 mujeres), entre ellos: representantes de las comunidades de Chalco y Cuchucancha, del Club de Madres de Chalco, del Comité Autodefensa de

	Chalco, del Consejo de Desarrollo del Cooperativismo (CODECO) de Vizcachayoc, del Comité de Regantes de Illaccocha-Vizcachayoc, del Programa Vaso de Leche de Chalco, del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) de Chalco, agricultores
II	Entrevista en Huamanga (20.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Alfredo Gómez Alcón (ex-alcalde de la MD de Los Morochucos) • Ing. Beker Barriendos (jefe del proyecto)
III	Entrevista en Los Morochucos durante la visita de campo (23.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Pedro Vega Quicaño (vocal de la Comisión de Regantes de Vizcachayoc) + 3 usuarios • Frederic de la Cruz Alarcón (vice-presidente de la Junta de la Comunidad de Chalco) • Oscar Palomino de la Cruz (fiscal de la Junta de la Comunidad de Chalco)

Ficha 21: Resumen del proyecto L2C2 009 en Mutuykata – Colcabamba* “Sustitución y construcción del canal de riego tipo entubado de Mutuykata – Colcabamba” (Huancavelica) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1] [0.3]	Ejecución del proyecto: 21.7.2005 – 25.11.2005 Aporte FPA: S/. 159,685; costo total: S/. 184,910 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Colcabamba Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Objetivos y resultados [0.2] [0.3]	<u>Objetivo central:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los rendimientos de los cultivos en la comunidad de Mutuykata. <u>Objetivos específicos:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Disponer de una adecuada captación para lograr un mayor ingreso de agua. • Evitar la pérdida de agua por filtraciones en los canales existentes. • Incorporar nuevas áreas bajo riego con la construcción de un nuevo canal. • Son 70 las familias beneficiadas con el proyecto. <u>Resultados:</u> Entubado de 2 canales existentes. Construcción de un canal nuevo, entubado en una longitud de 1 km.
2. Pertinencia	Confirmada <ul style="list-style-type: none"> • La fuente de ingreso casi exclusiva de esta comunidad extremadamente pobre es la producción agrícola (sobre todo papas, maíz, cebada y habas) que anteriormente se destinaba en un 70 por ciento al autoconsumo. La gran mayoría de los agricultores sembraban sus terrenos de cultivo una vez por año aprovechando la época de lluvia que a menudo no garantizaba una cantidad de agua estable y suficiente para los cultivos [0.3]. • Antes del proyecto sólo un área limitada (25 hectáreas) fue regada de manera deficiente porque se

	<p>usaba una acequia de tierra con una eficiencia de conducción muy baja debido a la filtración y escorrentía elevadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como el agua es un factor limitante crucial de la producción agrícola, el incremento de la disponibilidad de agua para riego por un canal más eficiente ofrece la posibilidad de aumentar la producción y mejorar tanto la alimentación como el ingreso.
<p>3. Impacto hasta ahora</p>	<p><i>Positivo</i></p> <p>Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante durante los últimos años [I, matriz 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “muy positivo” en 2 áreas: (i) agua para riego (más agua disponible), (ii) alimentación (más alimentos a causa del aumento de la producción; el canal entubado permite una campaña “chica”, o sea adicional, y también el incremento del área cultivada); • “positivo” en las siguientes áreas: (i) salud (el canal entubado ya no permite la toma de agua del canal para el consumo doméstico como antes); (ii) ingreso familiar (debido al aumento de la producción y de mayores ventas en el mercado); (iii) educación primaria (por el aumento del ingreso familiar), (iv) información y capacitación (a causa de la capacitación proporcionada durante la ejecución del proyecto); (v) participación ciudadana (la experiencia del proyecto incentivó a los pobladores a discutir sus futuras necesidades y a pedir un proyecto de riego complementario); • “positivo” y “negativo” con respecto al medio ambiente: el impacto positivo se debe al hecho de que el canal entubado implique menos erosión que la acequia de tierra en que el agua constantemente se llevaba tierra (véase también el aspecto “sostenibilidad”); el impacto negativo resulta de la práctica de las mujeres de lavar la ropa en las tomas de agua con detergentes que luego se extienden sobre las laderas por debajo de las tomas.

<p>4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?</p>	<p>En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha mejorado en 3 aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – agua para riego (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA), – información (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 a causa de la instalación de una antena parabólica que facilita el acceso a la televisión), – capacitación (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2001–2006 debido a la capacitación proporcionada p. ej. por el Programa Juntos, la Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú/ADECAP y el FPA. • La situación general de la población no ha cambiado en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – alimentación (oscilando entre “mala” en 2000 y 2006 debido a sequías y/o heladas, “buena” en 2003 debido a lluvia y una buena cosecha, y “regular” en los demás años), – salud (“mala” en cada año salvo en 2005 por falta de promotores de salud y a causa de enfermedades tales como gripe y diarrea), – ingreso familiar (“regular” en cada año; aunque la producción agrícola aumentó a causa del canal entubado, el producto principal comercializado, o sea las papas, se vio afectado por una baja de precios en el año pasado), – educación primaria (calificada de “mala” en 2000–2006; en 2006 cuando el impacto positivo del proyecto del FPA se hizo sentir, muchos no pasaron porque los profesores habían elevado las exigencias), – participación ciudadana y gestión municipal (calificadas de “regular” en 2000–2006).
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • La situación general de la población ha empeorado con respecto al medio ambiente (pasando de “regular” en los años 2000–2001 y 2003–2005 a “mala” en 2006 debido a tres factores: deforestación, uso de pesticidas, uso de detergentes en el agua tomada del canal para lavar ropa; en 2003 la situación de medio ambiente fue calificado de “mala” a causa de un huayco).
<p>5. Sostenibilidad</p>	<p><i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: insostenible (sin modificación del sistema de riego e introducción de tarifas)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hasta ahora el canal ha funcionado sin problemas. Hay un comité de regantes que ya existía antes de la ejecución del proyecto del FPA y se encarga de la repartición del agua y de la limpieza de las tomas de agua. • Sin embargo el proyecto tal como fue ejecutado es insostenible a largo plazo porque la manera actual de regar (inundación de los terrenos por gravitación) junto con la topografía (laderas con una inclinación extrema hasta alrededor de 40 grados) provoca una erosión acelerada que ya se puede observar ahora. Según [II] y [III], sin un cambio del método de regar ya no habrá suelo cultivable en 5–10 años. Una posible alternativa sería la instalación adicional de tubos verticales (saliendo del canal entubado) en las laderas que faciliten un sistema de riego por aspersión (costo adicional de US \$ 3,000 por 10 hectáreas) [III]. Los regantes ya solicitaron un proyecto de este tipo a la MD de Colcabambo (hasta ahora en vano). • Un problema adicional es que la capacitación proporcionada durante la ejecución del proyecto del FPA era insuficiente, sobre todo en lo que al uso eficiente del agua y métodos más apropiados de cultivo se refiere [II]. • Finalmente el comité de regantes todavía no cobra una tarifa a los regantes de modo que no hay recursos para financiar posibles reparaciones fuera

	del alcance de los pobladores o generar fondos que puedan servir para financiar aportes propios en futuros proyectos [II].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Infraestructura de riego: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura de riego, Lima, 2007 (pp. 52–53)
0.2	Propuesta de identificación del proyecto de infraestructura de riego (recibido por el FPA el 21.5.2004)
0.3	Memoria de proyecto terminado (recibido por el FPA el 29.3.2006)
I	Taller en Mutuykata, 29.3.2007, 25 participantes (3 mujeres), entre ellos: los 5 miembros del comité de regantes.
II	Entrevista en Mutuykata (29.3.2007) con los miembros del comité de regantes: <ul style="list-style-type: none"> • Santiago Merino Flores (presidente) • Sandro Sacha Campos (vice-presidente) • Eologio Janampa Casimiro (tesorero) • Anasto Casimiro Pariona (vocal) • Nestor Rojas de la Cruz (vocal)
III	Entrevista en Mutuykata (29.3.2007) con: <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Luis Alania Apolinario (Gerente de Desarrollo Económico de la MD de Colcacamba)