

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROYECTO ESPECIAL MI CHACRA PRODUCTIVA Y DE SU ARTICULACIÓN CON INTERVENCIONES PÚBLICAS EN ÁMBITOS DE EXTREMA POBREZA RURAL”.

Tesis para optar el grado de Magíster en **G**erencia Social

AUTOR:

ECO. HERNÁN H. LÁZARO CABELLO

ASESORA:

MAG. EVA GUERRERO CABALLERO

JURADO:

MAG. PERCY BOBADILLA DÍAZ

MAG. LAURA CAVERO CORCUERA

LIMA – PERÚ

2012



*A Elena, Cristhian y Linette con admiración y
cariño por su amor, alegría y sabiduría.*

RESUMEN EJECUTIVO

En el Perú, desde hace varias décadas se han venido ejecutando programas, públicos y privados que buscan la superación de la pobreza y el desarrollo de la sierra rural. En la mayoría de los casos se trata de intervenciones cuya formulación se realiza de manera desarticulada, con poca participación de los actores y sin considerar los avances ya logrados o las lecciones aprendidas.

Por esto, el aspecto central de la presente tesis es indagar sobre el diseño del proyecto especial “Mi Chacra Productiva”-PEMCHP-, un proyecto de desarrollo de capacidades para familias rurales en condición de extrema pobreza que ejecutó FONCODES, y su articulación con otros esfuerzos que se realizan a favor de estas familias. Este análisis permitirá a los gestores sociales reconocer los enfoques de desarrollo e instrumentos usados en los proyectos sociales en curso y proponer estrategias de una mejor articulación de la acción social.

La metodología se ha basado en una estrategia cualitativa de tipo etnográfico con un muestreo significativo no probabilístico. El tipo de investigación es de análisis documental, complementado con entrevistas.

La tesis analiza los elementos más importantes del diseño del PEMCHP: el paquete tecnológico del proyecto, el presupuesto asignado por familia, la oferta de capacitadores de apoyo al proyecto, articulación de actores locales para la sostenibilidad del proyecto, los criterios de identificación de las familias beneficiarias, y los tiempos programados por el proyecto para la implementación de las actividades. También analiza la relación del PEMCHP con otros proyectos que trabajan en el ámbito rural.

Desde el análisis del diseño de este proyecto se propone una estrategia de desarrollo para las familias rurales en extrema pobreza, denominada “La escalera del desarrollo rural”, cuyo diseño tendría que abordar un enfoque que incluya el Desarrollo Territorial Rural y el Enfoque de Capacidades, complementado necesariamente con los enfoques transversales de interculturalidad, género, medio ambiente y derechos para el desarrollo humano.

EXECUTIVE SUMMARY

In the Peru, for several decades have been running programs, public and private, who are looking for the eradication of poverty and the development of the rural mountain. In the majority of cases it's interventions whose formulation is done in disarticulate way, with little participation of the actors and without regard to the progress already made or lessons learned.

Therefore the central focus of this thesis is to inquire about the design of the project special "my Chacra productive" - PEMCHP- a project of capacity development for rural families in extreme poverty who executed FONCODES, and their articulation with other efforts being made in favour of these families. This analysis will enable social managers recognize approaches to development and instruments used in social projects in progress and propose a better articulation of the social action strategies.

The methodology has been based on a qualitative ethnographic type with a significant sampling strategy not probabilistic. The type of research is of documentary analysis, supplemented with interviews.

The thesis analyzes the most important elements of the design of the PEMCHP: the technology package of the project, the budget allocated by the family, the offer of trainers to support the project, articulation of local actors for the sustainability of the project, the criteria for identification of beneficiary families, and times scheduled by the project for the implementation of the activities. It also analyzes the relationship between the PEMCHP other projects working in rural areas.

From the analysis of the design of this project proposes a strategy of development for rural families in extreme poverty, called "The ladder of rural development", whose design would have to address an approach which includes the Rural Territorial Development and the capabilities approach, necessarily complemented by cross-cutting approaches to interculturality, gender, environment and the development of human rights.

“ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROYECTO ESPECIAL MI CHACRA PRODUCTIVA Y DE SU ARTICULACIÓN CON INTERVENCIONES PÚBLICAS EN ÁMBITOS DE EXTREMA POBREZA RURAL”

INDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	9
I. MARCO TEÓRICO	13
1.1 Evolución de los enfoques de desarrollo en América Latina.	13
1.2 El desarrollo rural en el Perú.	20
1.3 La política social del Estado peruano.	23
1.3.1 Las orientaciones para las intervenciones en política social.	23
1.3.2 Las intervenciones sociales en las últimas décadas.	28
1.3.3 La articulación de la acción social.	34
II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA DE PLAN DE TRABAJO	37
2.1 Objetivos de la investigación	37
2.1.1 Objetivo general	37
2.1.2 Objetivos específicos	37
2.2 Metodología del plan de trabajo	37
III. ANALISIS DEL DISEÑO DEL PROYECTO ESPECIAL MI CHACRA PRODUCTIVA.	40
3.1 Características del diseño del proyecto.	40
3.1.1 Objetivos del proyecto.	40
3.1.2 Antecedentes del proyecto.	41
3.1.3 Modelo de desarrollo implícito en el diseño.	43
3.1.4 Incorporación de lecciones aprendidas.	44
3.1.5 Componentes.	46
3.1.6 Organización.	48
3.2 Análisis de los principales elementos del diseño y su aporte al logro de los objetivos.	50
3.2.1 El paquete tecnológico definido por el proyecto.	50
3.2.2 El presupuesto asignado por familia.	55
3.2.3 La oferta de capacitadores de apoyo al proyecto.	58
3.2.4 Articulación de actores locales para la sostenibilidad del proyecto.	61
3.2.5 Los criterios de identificación de las familias beneficiarias en los ámbitos del proyecto.	64
3.2.6 Tiempos programados por el proyecto para la implementación de las actividades.	73

IV. INTERRELACIÓN DEL PROYECTO CON OTRAS INTERVENCIONES A FAVOR DE LOS MÁS POBRES	77
4.1 Proyectos de desarrollo de capacidades en el ámbito estudiado y sus características.	77
4.1.1 Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS.	77
4.1.2 Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL.	77
4.1.3 Proyecto Especial Corredor Puno Cusco	80
4.1.4 Proyecto Sierra Sur	82
4.1.5 Sierra Exportadora	83
4.1.6 Proyecto Sierra Productiva	84
4.2 Articulaciones posibles del proyecto Mi Chacra Productiva con otros proyectos.	85
4.3 Propuesta de operacionalización de la Política Social vigente.	91
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
5.1 Conclusiones	95
5.1.1 Relativas al diseño del proyecto.	95
5.1.2 Sobre la interrelación del proyecto con otras intervenciones del Estado.	96
5.1.3 Sobre propuesta de operacionalización de la Política Social vigente.	97
5.2 Recomendaciones	98
VI. BIBLIOGRAFÍA	101

ABREVIATURAS

AGRO RURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BM	Banco Mundial
CARITAS	Institución de la Iglesia Católica que promueve programas en favor de los más pobres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CLAR	Comité Local de Asignación de Recursos Públicos
DTR	Desarrollo Territorial Rural
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
ERP	Evaluación Rural Rápida
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IAA	Instituto para una Alternativa Agraria
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCSE	Programa de Micro Corredores Socio Económicos
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
NE	Núcleo Ejecutor
NEC	Núcleo Ejecutor Central

ONG	Organismo No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEMCHP	Proyecto Especial Mi Chacra Productiva
PNB	Producto Nacional Bruto
PNSP	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza
POA	Plan Operativo Anual
PRA	Proyecto de Reducción de la pobreza y Alivio a la pobreza
PRISMA	Organización No Gubernamental para el desarrollo agropecuario y el bienestar social.
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
RED RURAL	Programa Racimo Estratégico de Desarrollo Rural
REDESA	Programa Redes sostenibles para la Seguridad Alimentaria
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
TLC	Tratado de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, la pobreza es uno de los rasgos más persistentes de su sociedad y ha sido resistente a las políticas convencionales diseñadas para disminuirla o eliminarla. La proporción de los habitantes rurales que viven en condiciones de pobreza se mantuvo casi constante en las últimas dos décadas en cerca de 60% y cerca de 80 millones de personas viven actualmente en las zonas rurales latinoamericanas con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales, y, de ellas, alrededor de 48 millones ni siquiera tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos (CEPAL, RIMISP, FAO, 2003). La insuficiencia de los ingresos suele ir acompañada de otras carencias en prácticamente todos los planos.

Durante las últimas décadas, el foco de atención de los Estados, se ha centrado en dos preocupaciones: la pobreza y la desigualdad. Se ha evidenciado que el crecimiento económico no siempre garantiza la reducción de la pobreza (Székely, 2006) y que Latinoamérica se distingue por ser la región más desigual del mundo, pues los beneficios del crecimiento no se han distribuido de manera equitativa. En las últimas décadas, Latinoamérica se ha urbanizado. De un poco menos del 42% de la población viviendo en áreas rurales en 1950, hoy la población urbana bordea el 75%. Esto trae modificaciones en la estructura de la demanda de alimentos y, por tanto, en la producción agrícola. La estructura de generación de ingresos en los pobladores rurales también se ha modificado: cerca del 50% de los ingresos rurales familiares hoy día son obtenidos de actividades rurales no agrícolas (Escobar, 2002).

En el Perú, el año 2009, la pobreza afectó al 34,8% de la población del país (INEI, 2009). En la sierra el nivel de pobreza es del orden del 53,4%. El sector rural representa el 24.1% (Censo del 2007) de la población total y de éstos el 60.3% se encuentra en pobreza con niveles de producción de autoconsumo, con bajos niveles de productividad por la escasa capacidad técnica productiva que poseen y limitadas posibilidades de insertarse en el mercado y beneficiarse con el crecimiento económico que actualmente ha logrado el país. A nivel rural, los hogares de ascendencia indígena, los que tienen un bajo nivel de ingresos sobre el total de miembros del hogar y los que destinan un mayor porcentaje de su gasto de alimentos en mercados, son más sensibles a ser pobres. Frente a esta problemática, en el Perú, a partir de la década de los noventa, el Estado creó programas focalizados orientados a combatir la pobreza rural a través del mejoramiento de las capacidades productivas de las familias rurales pobres, entre los que podemos mencionar al Programa nacional de manejo de cuencas hidrográficas y conservación de suelos-PRONAMACHCS, creado en 1991.

Desde entonces, el sector agrario ha desarrollado diversas iniciativas en favor de los pobres rurales pero el país no ha podido revertir la pobreza rural. El MINAG desde el año 2009, con la finalidad de articular la eficiencia del gasto público en el sector rural, ha implementado el Programa de desarrollo productivo agrario rural- Agro Rural, que aglutina a un conjunto de programas y proyectos de desarrollo rural que operan desde años anteriores, entre los que se encuentran, PRONAMACHCS, PROABONOS, PROSAAMER, Proyecto ALIADOS, Proyecto Corredor Puno Cusco, Proyecto Sierra Norte y Proyecto Sierra Sur. De otro lado, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social-FONCODES, desde mediados de los 90, implementó diferentes programas y proyectos productivos, orientados al desarrollo de capacidades productivas de las familias pobres rurales. Entre estos se encuentran, el Programa articulado de desarrollo; los Racimos estratégicos de desarrollo y los micro corredores socioeconómicos.

Desde Mayo 2010 hasta Marzo del 2011, en el marco de Plan de Estimulo Económico, se ejecutó el Proyecto especial de desarrollo de capacidades de la familia rural denominado “Mi Chacra Productiva”, el cual tiene como propósito implementar 10 tecnologías validadas, a fin de potenciar las capacidades productivas de las familias rurales en extrema pobreza, preferentemente a las familias beneficiarias del programa “Juntos”. También, es destacable la intervención de la estrategia nacional CRECER de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, ejecutada por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), que abarca a los 12 principales programas sociales. Esta estrategia posee tres componentes. El segundo componente, está referido a la generación de oportunidades económicas para las familias pobres rurales, el mismo que se viene implementando con el cofinanciamiento de algunos gobiernos regionales y cooperación técnica internacional, como es el caso de la estrategia nacional CRECER Wari, en la Región Ayacucho. Sin embargo, estas intervenciones del Estado no han alcanzado los resultados esperados, pues aún continúa la pobreza.

También, desde el sector privado se han desarrollado esfuerzos para superar la pobreza rural ejecutados por organismos no gubernamentales-ONGs, la cooperación técnica internacional, entre otros, que vienen trabajando desde los años 80 promoviendo el desarrollo rural. El caso específico del Instituto para una Alternativa Agraria-IAA, que en el marco de programas orientados a mejorar la gestión de micro cuencas y fortalecimiento de la institucionalidad democrática local, ha ejecutado el proyecto “Sierra Productiva” desde 1993. Estas intervenciones del sector privado, si bien algunas son muy creativas, sin embargo, son de limitada cobertura y atomizadas, explicado por las fuentes de financiamiento de la cooperación internacional, que muchas veces fijan la población objetivo y el ámbito de intervención.

Pero, en general, estas intervenciones tanto públicas como privadas, en la mayoría de los casos provienen de proyectos cuya formulación se realiza de manera desarticulada, con poca participación de los actores y sin considerar los avances ya logrados o las lecciones aprendidas. Las familias son atendidas mientras se ejecuta el proyecto. Una vez finalizado éste, lo aprendido se va diluyendo y se retorna al ciclo de la pobreza. A esto, hay que añadir, que en términos generales la política social peruana ha carecido de objetivos y metas comunes de cumplimiento obligatorio para todos los actores y funcionarios responsables de los programas sociales. La estructura sectorial de la institucionalidad pública establece multiplicidad de objetivos y metas parciales. Así, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha identificado 70 documentos oficiales que forman parte de la Política Nacional de Desarrollo (APCI 2006). El problema por tanto no es la falta de planes, sino su multiplicidad y carencia de articulación. El panorama se agrava por el hecho de que cada sector funciona en forma autoreferenciada con nula o poca coordinación intra e intersectorial (Marco Social Multianual 2009-2011).

Hay demasiados ejecutores dispersos con poca coordinación entre sí, lo que duplica esfuerzos y reduce la efectividad del gasto social (Cortez, 2001). A esto se suma, que los donantes e instituciones financieras internacionales como el BID y el BM quieren cada uno tener un proyecto independiente, incluso distintas divisiones del mismo organismo están interesadas en tener cada una su proyecto propio. Ante la necesidad de recursos, los funcionarios públicos terminan aceptando que haya nuevos organismos (Franke, 2006).

Por esto, el aspecto central de la presente tesis es indagar sobre el diseño del proyecto especial “Mi Chacra Productiva” y su articulación con esfuerzos previos de desarrollo de capacidades de familias rurales pobres y de extrema pobreza, análisis que permita a los gestores sociales reconocer los enfoques de desarrollo e instrumentos usados en los proyectos sociales en curso; y proponer estrategias de una mejor articulación de esfuerzos a favor de las familias rurales pobres.

La presente investigación se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo se presenta el marco teórico, en la que se expone la evolución de los enfoques de desarrollo en América Latina, el desarrollo rural en el Perú, y la política social del Estado peruano. En el segundo capítulo se presenta los objetivos de la investigación y metodología de plan de trabajo de la Investigación que da cuenta de los objetivos general y específicos de la investigación, la estrategia metodológica, forma de investigación, las unidades de análisis, el universo, la muestra, las fuentes de información y las técnicas de recolección de información aplicadas. En el tercer capítulo, se realiza un análisis del diseño del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva, enfatizando en las características del diseño del proyecto y el análisis de los principales elementos del diseño y su aporte al logro de los objetivos. Luego en el cuarto capítulo se desarrolla la

interrelación del proyecto con otras intervenciones a favor de los más pobres, teniendo en cuenta proyectos de desarrollo de capacidades en el ámbito estudiado y sus características, se identifican articulaciones posibles del proyecto Mi Chacra Productiva con otros proyectos, finalmente en base a lo desarrollado se plantea una propuesta de operacionalización de la Política Social vigente. En el quinto capítulo se presenta las conclusiones y recomendaciones. En el sexto capítulo se presenta la relación de los principales texto, documentos y publicaciones que han sido revisados y utilizados en la presente investigación, esta relación se presenta a través de una bibliografía.



I. MARCO TEÓRICO

1.1 Evolución de los enfoques de desarrollo en América Latina.

En las últimas décadas se han hecho interesantes estudios y trabajos académicos que han tratado el tema del desarrollo como concepto, desde diferentes perspectivas y enfoques interpretativos de la realidad social y que han incorporado los aportes de las ciencias sociales y las experiencias occidentales de industrialización y cambio social.

Así tenemos que Valcárcel (2006)¹, identifica para el período 1945-1980 dos grandes enfoques del desarrollo: el enfoque de la Modernización y el de la Dependencia sobre los cuales, en un inicio, se cimentó la teoría del desarrollo.

Según este autor, el enfoque de la modernización se da en el período comprendido entre 1945 y 1965. Este período está marcado por el surgimiento del conflicto Este-Oeste, socialismo-capitalismo, más conocido como la “guerra fría”. De ahí que no fuese casual que este enfoque surgiera en aulas de las universidades estadounidenses. Convergen en él las ciencias económicas, políticas, sociológicas y psicológicas. Algunos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas-ONU y el Banco Mundial-BM, así como “La Alianza para el Progreso”, lo hacen suyo y contribuyen a su rápida legitimación, divulgación y aplicación práctica en el Tercer Mundo y específicamente en América Latina.

Las ciencias económicas hacen un aporte importante en este período. A los inicios de la década de los 50, varios miembros de la naciente escuela de la economía del desarrollo², sostenían que la acumulación de capitales era el eje central del desarrollo y que éste se había hecho realidad gracias a la ampliación del sector moderno industrial de la sociedad. De otro lado, para Paul Rosenstein Rodan (1961) la manera de lograrlo era a través de la inversión de capitales físicos, fundamento del crecimiento económico expresado en el aumento sostenido del producto bruto industrial.

Por su parte, Walt Whitman Rostow, uno de los exponentes más destacados del enfoque económico de la modernización, propugnaba un mayor desarrollo industrial, redistribución del ingreso en la población y creación de una nueva élite dominante en las regiones atrasadas. Para él sólo existían dos caminos para la modernización de los países pobres del sur: el capitalismo y la democracia o, el comunismo y la dictadura.

Así como la economía hizo aportes importantes ya sea desde el punto de vista de la acumulación de capitales, o como la mayor redistribución del ingreso en

¹VALCARCEL, Marcel, 2006, Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo, Documento de investigación. Departamento de Ciencias sociales, PUCP.

²Como los norteamericanos Ragnar Nurske (1953), Arthur Lewis (1955) y Paul Baran (1957)

la población, entre otros aspectos como ejes centrales del desarrollo, la Sociología, también realizó importantes aportes al enfoque de la Modernización. Así, la perspectiva y conceptos sociológicos de este enfoque provienen de la teoría del cambio social de la escuela funcionalista, heredera del pensamiento del sociólogo francés Emile Durkheim quien aspiraba a modificar las estructuras tradicionales sin romper el equilibrio social.

Asimismo, para este mismo período Betancourt (2004)³, señala que para las décadas de los 40 y de los 50, el tema del desarrollo se pensó como forma de lograr mejores niveles de vida por la vía del crecimiento, se estructuraron las interpretaciones y escuelas que algunos han catalogado como los clásicos del desarrollo, las propuestas de los modelos para salir de él, sus formas de analizarlo, y las interpretaciones iniciales de sus causas, las cuales se consideraron, para unos, de tipo estructural, y para otros, de tipo coyuntural, los cuales de una u otra forma explicaban el subdesarrollo y la dependencia, lo mismo que las posibilidades para acceder al desarrollo o para romper los lazos de la dependencia.

Según este autor, en este período, se elaboran las propuestas sobre construcción de modelos nacionales y regionales sobre la base de una explicación causal bien que podría ser, la ausencia del capital o tecnología, o mano de obra calificada, o el no haber cumplido las etapas del desarrollo capitalista; por tanto se definen políticas deliberadas de desarrollo, en la medida que el eje central de acceso a éste es una dirección de la política pública económica con una alta dosis de orientación del Estado a través de la llamada planeación indicativa.

De otro lado, durante este período, en lo que se refiere al desarrollo rural⁴, el modelo de industrialización basada en la sustitución de importaciones, que se desarrolló en casi toda la región durante la posguerra hasta principios del decenio de 1980, fomentó el paso de la agricultura a la industria. En los años setenta se fomentó la revolución verde, que se proponía eliminar el hambre incrementando el rendimiento agrícola gracias a las utilizaciones de nuevos cultivos, sistemas de riego, fertilizantes, plaguicidas y a la mecanización. En ese decenio se ejecutaron proyectos de desarrollo en gran escala, generados a nivel central, y centrados en actividades de desarrollo integrado. Si bien esos programas provocaron notables incrementos en el Producto Nacional Bruto-PNB de algunos países, al mismo tiempo ampliaron el abismo entre ricos y pobres.

³ BETANCOURT, Mauricio, 2004. Teorías y enfoques de desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública; Colombia 2004.

⁴ Contexto estructural de los enfoques de desarrollo, Chapter 4; en "Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO", Pari Baumann, Marta Bruno, Dervla Cleary, Olivier Dubois y Ximena Flores, FAO, 2004.

También, cabría indicar que de acuerdo a lo señalado anteriormente, para este período, se constata que a comienzos de los años 60 la ampliación de la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados trajo una serie de críticas y cuestionamientos al enfoque de la modernización. Se objetaba al modelo de desarrollo propugnado pues no se habían cumplido las promesas de la modernización. Contrariamente al asalaramiento industrial lo que emergió en el Tercer Mundo era la tercerización de la fuerza de trabajo, el surgimiento de barrios marginales en las ciudades y el aumento de la pobreza y desigualdad entre sus pobladores factores que de una u otra forma explicaban el subdesarrollo y la dependencia.

En este contexto se da el segundo enfoque de desarrollo, denominado como el enfoque de la Dependencia, que se dio en el período (1965-1980). El pensamiento dependentista emerge en América Latina a mediados de los años 60, en un ambiente radical, de apuesta por el cambio social y en franca ruptura intelectual con la teoría de la modernización. Se vive en el continente el auge de las guerrillas bajo la influencia del modelo revolucionario cubano y las tesis guevaristas. También es el momento del ascenso del grupo de “Países No Alineados” y de la realización de la Tricontinental. (Valcárcel, 2006).

La metodología empleada por los dependentistas en la interpretación de la realidad es la dialéctica marxista y el análisis de situaciones concretas. Fernando Henrique Cardoso, el más sobresaliente de los representantes de este enfoque, posteriormente presidente de Brasil, señala que la idea de dependencia se define en el campo teórico de la teoría marxista del capitalismo.

Las premisas teóricas subyacentes en este enfoque, provienen de dos vertientes:

- a) La primera, la reactivada teoría del imperialismo. En 1957 Paul Baran recupera algunas tesis de Rosa Luxemburgo y de Lenin, concretizando su planteamiento neomarxista respecto que el subdesarrollo es la resultante natural del imperialismo.
- b) La segunda, el estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL liderado por el economista argentino Raúl Prebisch. Esta vertiente propicia el crecimiento económico de América Latina hacia adentro antes que continuar creciendo hacia fuera sobre la base de exportaciones de materias primas. Asume el análisis centro-periferia y la incidencia del deterioro de los términos de intercambio comercial en la interpretación del subdesarrollo.

Los partidarios de este enfoque propugnaron en general la necesidad de construir un nuevo orden económico internacional, al mismo tiempo que una de sus tendencias planteaba una transición hacia el socialismo como medio de salir del subdesarrollo. Así, Theotonio Dos Santos escribió “Socialismo o

Fascismo” (1969) y André Gunder Frank “América Latina: subdesarrollo o revolución” (1973).

Las posiciones dependentistas menos radicales, cercanas al estructuralismo de la CEPAL, defendían el mayor protagonismo del Estado en la economía y la redistribución de la riqueza a través de medidas como inversiones educativas y programas asistenciales para beneficiar al conjunto de las poblaciones de menores recursos y la entrega de tierras a los campesinos pobres por medio de reformas agrarias.

Así durante este período, en el desarrollo rural a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta fue aumentando la conciencia de que los problemas en la esfera del desarrollo no eran sólo de índole técnica sino también social, política y económica, y que podían resolverse mediante algunos enfoques centrados en las personas. La equidad y la participación se reafirmaron como principios básicos en los programas de desarrollo, lo que pareció corresponder a un consenso general sobre la importancia de la participación de la población para poder alcanzar los objetivos de desarrollo.

Diversos organismos de desarrollo elaboraron mandatos para la participación popular en sus programas de desarrollo. A partir de esta toma de conciencia y de los conocimientos sobre desarrollo, fueron cobrando forma nuevos enfoques y metodologías como la evaluación rural rápida-ERP, los sistemas agrícolas y la ordenación comunitaria de los recursos, y casi todos se llegaron a aplicar en la región de América Latina y el Caribe. También se promovieron la investigación-acción participativa y la comunicación en favor del desarrollo.

El desarrollo rural integrado adquirió mayor popularidad y se utilizó con frecuencia en la región. Pese que se conocían sus limitaciones, como la escasa participación de los beneficiarios y los limitados vínculos de ese tipo de programas con las políticas nacionales, un gran número de organizaciones internacionales y gobiernos respaldaban este enfoque. En el caso de Colombia, se convirtió en una estrategia de desarrollo agrícola desde mediados de los años setenta.

En resumen, podemos señalar que la teoría de la dependencia dio énfasis al factor externo para explicar la carencia de desarrollo en el Tercer Mundo y fundamentó que el desarrollo y el subdesarrollo eran las dos caras de un mismo proceso: la expansión del capitalismo a escala mundial desde el siglo XVI.

A partir de los años 70 hasta la actualidad los enfoques de desarrollo han evolucionado constantemente, acorde a los cambios sociales, políticos, económicos y ambientales. En un trabajo realizado por Valcárcel (2004), se aprecia en detalle esta evolución del concepto y enfoques de desarrollo. En

efecto, en el período comprendido entre 1970 y 1990 es notoria la aparición y progresiva consolidación de las *aproximaciones medioambientales en torno al desarrollo*, como lo fueron escalonadamente: el ecodesarrollo, el otro desarrollo, el desarrollo sostenido y el desarrollo sustentable. Punto de partida del conjunto de estas aproximaciones fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972, llamada también Primera Cumbre de La Tierra.

Posteriormente a inicios de los 80 la agudización del deterioro del medio ambiente era ya inocultable. El futuro de la tierra entra en la agenda de los organismos internacionales. Empieza a utilizarse el concepto de desarrollo sostenido⁵, entendiéndose por éste "el crecimiento económico que no vulnera los ecosistemas" y que tiene un carácter permanente y de largo alcance. Aquí entonces la variable medio ambiente aparece consubstancial al desarrollo. No puede haber desarrollo si no se preservan los recursos naturales. Este concepto de desarrollo sostenido, asimismo, precede al concepto desarrollo sostenible.

Años más tarde, en la llamada "Cumbre de la Tierra" realizada en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, a la que concurrieron representantes de todos los gobiernos del planeta, se insiste en que el modelo de industrialización y desarrollo de occidente, el cual ha llevado al hiperconsumismo y a degradar y poner en peligro los recursos naturales, no es un modelo viable para el resto de regiones y naciones. Por lo tanto, una vez más se recusa uno de los postulados centrales de la teoría de la modernización: el modelo de desarrollo de los países occidentales debe ser imitado por las naciones atrasadas.

Otro elemento fundamental para que el desarrollo sostenible sea viable, radica en el hecho de que en la realidad funcione lo que la misma Declaración de Río postula: la denominada "alianza mundial nueva y equitativa".

También cabe señalar que a mediados de los años 70 emerge otro enfoque sobre el desarrollo denominado *de las Necesidades Básicas*. Su autor el economista estadounidense de origen vienés Paul Streeten postula que: "... el objetivo de los esfuerzos a favor del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena...la incumbencia fundamental del desarrollo son los seres humanos y sus necesidades" (1978:31:32). La satisfacción de necesidades está referida sobre todo a educación y salud, ya que éstas aportan una contribución de importancia para acrecentar la productividad laboral. Aspira a eliminar la privación en masa, preocupación que siempre ha sido parte sustantiva del desarrollo.

⁵ En el documento "Estrategia mundial para la conservación" (1980), publicado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el PNUMA y el World Wildlife Fund, se hace referencia a la necesidad de preservar los recursos vivos para un desarrollo sostenido.

Por otro lado, hacia mitad de los 80 el economista chileno Manfred Max Neef y un equipo transdisciplinario, integrado por el sociólogo Antonio Elizalde y el filósofo Martín Hopenhayn, escriben: “*Desarrollo a Escala Humana: una nueva opción para el futuro*”. En este trabajo sugieren abandonar la modernización uniformizadora, el pensar en los valores de uso y en apreciar la diversidad. Plantean distinguir entre necesidades y “satisfactores”. Las primeras no son infinitas ni inescrutables.

También es preciso señalar que en la década de los ochenta⁶ frente a los problemas generados por la crisis del Estado de Bienestar en los países del norte y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en los países del sur, corrientes principalmente neoclásicas en economía participan con nuevos juicios sobre el desarrollo, al compás del avance de la llamada Neomodernización liberal transnacional. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asumen con fuerza roles directrices en el diseño de las políticas económicas de los países del Tercer Mundo, en cierta forma como consecuencia del no pago de la deuda externa. Surge la doctrina del Ajuste estructural que ejerce influencia sobre el pensamiento y las prácticas del desarrollo, al lado de una cierta desideologización y pragmatismo en diversos círculos institucionales y académicos.

El crecimiento económico vuelve a ser considerado como el motor del desarrollo y del progreso social y presentado como el instrumento y la finalidad del desarrollo al cual hay que sacrificar, si fuese necesario, las exigencias sociales de la población. En el predominante discurso liberal las demandas económicas son imperativas y fundamentales.

En este discurso hegemónico un cierto número de indicadores monetarios, financieros y económicos, devienen en los únicos indicadores significativos en materia de desarrollo. Son aquellos sobre los cuales coincidían y/o se pusieron de acuerdo los organismos financieros internacionales, la administración política norteamericana y la banca privada transnacional, y enunciados en lo que se conoce como el Consenso de Washington. En los hechos estos indicadores están presentes en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impuestos a partir de los 80 en los países del Sur, y después en los 90 al conjunto de países de Europa del Este.

También, en los 80 se abría paso en el mundo académico occidental el pensamiento del economista y filósofo hindú Amartya Sen, conocido también como *el enfoque de las capacidades*. Para A. Sen el desarrollo no se reduce al aumento de la oferta de mercancías sino y centralmente a acrecentar las capacidades de la gente. Lo primero resulta relevante únicamente de una forma instrumental y contingente derivada de la importancia real de lo último.

⁶En el período (1980-1990), se da el enfoque Neoliberal y la Neomodernización, debido al Ajuste estructural y Consenso de Washington.

Como parte medular del argumento de su enfoque, Sen indica que constituye una cuestión vital el dominio que la gente tiene sobre sus propias vidas para sustituir, parafraseando a Marx, el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias.

En suma el desarrollo es visto como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente: a la vez que la oferta y demanda de bienes y servicios es un aspecto complementario y de ningún modo la meta principal. La importancia del enfoque de Sen radica en subrayar lo que la gente pueda “hacer y ser” (functionings) y no en lo que ella puede “tener”. Dicha propuesta aparece asociada a derechos (entitlements), los mismos que definen la realización material como espiritual de las personas. El asumir lo anterior implicaría un cambio en los patrones de comunicación interpersonal y en la percepción sobre el desarrollo existente en nuestros países.

También cabe indicar, que en los años 80 y 90 el sociólogo Alain Touraine desde la academia europea es partidario de la necesidad de limitar el empleo del concepto de desarrollo a un tipo particular de sociedad. Argumenta que sólo podemos hablar de *desarrollo en las sociedades de producción o transformación*, sociedades en permanente cambio, para que este concepto tenga utilidad. El occidente “moderno” habla poco de desarrollo refiriéndose a sí mismo, porque la modernización no es sino la aplicación de los principios de la modernidad. Es el acto de la modernidad, vale decir el trabajo de la razón que destruye los obstáculos acumulados por las tradiciones, los privilegios y las creencias.

De manera paralela al iniciar la década de los 90 Naciones Unidas presenta una propuesta relativamente renovada del desarrollo, a la que titula “*Desarrollo Humano*”, que propone el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; valora la vida humana en sí misma. Este enfoque postula que el tema del desarrollo debe ser abordado de una manera integral y universal. El fin del desarrollo es el bienestar de los seres humanos, el crecimiento económico es sólo un medio para alcanzarlo. Como uno puede deducir varias afirmaciones y propuestas en discusión en los años 70 y 80 fueron retomadas por funcionarios de Naciones Unidas de otros enfoques como la ampliación de la esperanza de vida de la corriente de las Necesidades Básicas.

El Desarrollo Humano es también una práctica real que tiene avances y retrocesos en la historia. Para medir ello Naciones Unidas ha generado lo que denominan Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador integra la dimensión del acceso a los recursos que el Producto Bruto Interno-PBI per cápita puede representar, con indicadores que miden las otras manifestaciones del desarrollo humano la calidad y duración de la vida, evaluada a través de la

esperanza de vida al nacer y el logro educativo de la población de un país estimado a través de la matrícula y el alfabetismo de las personas de 15 o más años.

Finalmente también en los años 90, en pleno contexto de la globalización y de exacerbación de conflictos culturales, destaca un nuevo enfoque o corriente conocida como del “*Post-Desarrollo*”. Esta aglutina a una gama de autores de diversas nacionalidades cuyo común denominador es su postura radicalmente contraria a todo lo que es considerado Desarrollo. Se complementan en cuanto al cuestionamiento de las diferentes versiones de la modernización.

En cierta forma el posdesarrollo es heredero de algunos postulados de la corriente “El otro desarrollo” surgida en los años 70, aunque con un nivel más radical de crítica. Pero también se inscribe en la reflexión filosófica post moderna en lo que a postura de combate a la modernización y modernidad se refiere.

De otro lado, Robert Chambers presenta, *el enfoque territorial*, como un novedoso juicio desde el punto de investigación de una nueva integración del desarrollo, del medio ambiente y de la población a través de la aproximación territorial.

En América Latina el economista Alexander Shejtman y el doctor en ciencias sociales Julio Berdegué comparten este enfoque, al cual abordan desde el ángulo del desarrollo rural. Definen al Desarrollo Territorial Rural (DTR) como “un proceso de transformación productiva e institucional desde un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (2003). En otro documento se define el territorio como un conjunto de lazos establecidos por la interacción social en un determinado espacio (Hasbaert, 2004, Schejman y Berdegué, 2004).

En los diez últimos años, algunos organismos internacionales y gobiernos han reflexionado acerca de la necesidad de formular un nuevo enfoque centrado en las personas, que tenga en cuenta la experiencia y los resultados de los distintos planteamientos aplicados en la región. Aunque todavía no existen principios básicos o un marco estructurado para ello, van surgiendo algunas ideas sobre un enfoque de desarrollo basado en el territorio.

1.2 El desarrollo rural en el Perú.

En el Perú, el concepto de desarrollo rural predominante ha variado en el tiempo según el uso de los diferentes paradigmas dominantes, generalmente importados.

Es así que en la década de los cincuentas el modelo de desarrollo agrario estuvo fuertemente influenciado por el boom mundial de la revolución verde.

Instituciones adscritas al mismo Ministerio de agricultura-MINAG⁷ cumplieron un rol importante en el desarrollo tecnológico del agro nacional, con fuerte participación estatal y algunos gremios agrarios privados también contribuyendo en alguna medida al desarrollo de tecnologías para el agro nacional. Durante los sesentas cobró mayor importancia el paradigma de la economía dual y la modernización agrícola, con una aproximación productivista del desarrollo rural y en el marco de una política dominante de sustitución de importaciones. Se abogó con fuerza por soluciones tecnológicas y eficientistas a los problemas de los agricultores. La clave era aumentar la producción, productividad e ingresos y, con ello, generar bienestar para toda la población.

Durante los setenta, con dos gobiernos militares en el poder y la animación de políticas populistas, el desarrollo rural estuvo marcado por el proceso de reforma agraria, en un marco dominado por un modelo de desarrollo integral con fuerte participación estatal. Hubo énfasis en la distribución de la tierra, y una fallida incorporación de los pobladores del campo a la naciente sociedad de consumo que auspiciaban los intereses de centros urbanos de poder de aquel entonces. Fueron tiempos de confrontación ideológica interna donde el gobierno requería estabilidad política y promovía la incorporación de la población rural a una modalidad particular de desarrollo capitalista en marcha. Hacia finales de los años setenta, los resultados de la reforma agraria evidenciaban una grave crisis en el sector. Los gobiernos militares también fortalecieron los procesos de sustitución de importaciones, mediante políticas de protección industrial, urbanización y alguna ayuda, especialmente a los sectores comerciales agrícolas, que debían suplir las demandas de alimentos a las ciudades.

El desarrollo de corto plazo y las concepciones desarrollistas fueron características imperantes en los ochentas, lo que aunado a la poca claridad en la definición de políticas, moldeó una historia signada por el proteccionismo, asistencialismo y la transferencia vertical de servicios. Esto hizo del sector agrario peruano uno de los más débiles de toda la economía, y de los agricultores agentes cada vez más dependientes y vulnerables para participar y competir en un mundo que se movía a gran velocidad. El otro gran componente del desarrollo agrario de la década de los ochentas, fue la construcción de infraestructura (destacando los grandes proyectos de irrigación de la costa).

El ajuste estructural y la retracción del Estado fueron las características macro de los noventas. En este contexto, la reducción de la participación estatal en los programas de desarrollo rural frente a la primacía otorgada al mercado y al sector privado, especialmente en la promoción de políticas productivistas agrícolas destinadas a incrementar y diversificar la oferta agrícola exportable,

⁷ El Ministerio de Agricultura (MINAG), se crea en el año de 1943, durante el gobierno del presidente Manuel Prado. Su labor estuvo fuertemente vinculada a la construcción de infraestructura necesaria para el desarrollo agrario (carreteras, irrigaciones e electrificación).

fueron las características más importantes en el campo. Este proceso de liberalización fue mediatizado con un discurso teórico de desarrollo rural orientado por los "actores principales", con un enfoque de "abajo hacia arriba" y con un llamado a una fuerte participación de la población rural.

Como se constata a través de la historia, lo central en los modelos teóricos de desarrollo rural del país no han sido las personas, sino los productos del agro, la tecnología, la distribución de la tierra y la infraestructura de riego. Según estos modelos, los agricultores y las familias rurales se beneficiarían como resultado de las acciones y políticas propias de tales modelos. En tiempos recientes predomina un modelo de desarrollo rural teóricamente completo y complejo, que presta importancia a aspectos institucionales, territoriales y de una "nueva ruralidad", que aunque a la fecha no se ha traducido en políticas claras y acciones coherentes, podría servir, con voluntad y compromiso político, de plataforma futura para el desarrollo rural en el país. Sin embargo, la existencia de un modelo teórico completo, que teóricamente tome en cuenta la organización social y el factor cultural del desarrollo, es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo del agro peruano. Es imprescindible contar con requisitos que deben cumplirse para que tal modelo teórico integral calce con las necesidades y posibilidades de desarrollo del sector (a manera de condición suficiente).

En este sentido, la importancia de impulsar el desarrollo rural del país se sustenta en la urgencia de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales afectadas por altos niveles de pobreza⁸. A pesar de haberse producido una reducción de la incidencia de la pobreza en los últimos años, al pasar de 70,9% en el año 2005 a 54,2% en el 2010 (ENAHO), los niveles de pobreza en el área rural aún se mantienen elevados, mientras que en el área urbana la incidencia de la pobreza en el año 2010 alcanza al 19,1% de la población. Si comparamos la incidencia de la pobreza por dominios geográficos, la mayor incidencia se presenta en la sierra rural donde el 60,1% de la población se encuentra en situación de pobreza total (ENAHO 2010).

En el Perú se ha observado un retraso en la implementación de los enfoques de desarrollo rural, afectando negativamente el mejoramiento de las condiciones de producción de las pequeñas unidades familiares en condición de pobreza así como también que el crecimiento económico de las últimas décadas no ha contribuido a la reducción de la pobreza en esa área. Esto nos lleva a la idea de que la problemática de la sierra rural tiene características peculiares que exigen una estrategia que incluya a sus poblaciones de manera

⁸En el documento: "Experiencias sugerentes de programas y proyectos en la sierra", recientemente publicado por la Unidad de Coordinación Multisectorial de desarrollo Rural para la Sierra-UCMDRS, adscrita a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, (Lima, Julio 2011), ha seleccionado 14 programas/proyectos de desarrollo rural como experiencias sugerentes, de más de 60 programas/proyectos revisados.

explícita, tomando en cuenta no sólo la capacidad productiva de la región sino también sus estrategias familiares y comunales de supervivencia.

1.3 La política social del Estado peruano.

1.3.1 Las orientaciones para las intervenciones en política social.

La política social, es una política pública, es decir, un conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado. En el caso de las políticas sociales se refieren a temas específicos sentidos por la población.

Las políticas sociales, como parte integrante de las políticas públicas, proporcionan un conjunto de instrumentos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social. Las políticas sociales complementan y refuerzan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo⁹.

En este sentido, la actual política social del Estado peruano tiene como propósito principal, la lucha contra la pobreza. Para ello se han diseñado un conjunto de instrumentos orientadores:

a) Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006.

Aprobado con el Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, de fecha 8 de diciembre del 2004, tuvo como objetivo superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello se buscó mejorar significativamente los activos de esta población y su acceso a servicios sociales básicos de calidad; aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo; y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo.

Lo interesante de este documento es que estableció tres ejes principales para la lucha contra la pobreza.

- i) *Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales.* Aquí la prioridad era la protección integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses.
- ii) *Promoción de oportunidades y capacidades económicas.* En este segundo eje, la prioridad fue el mantenimiento preventivo y la generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales

⁹ En "Política Social. Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas". ORTIZ, Isabel. 2007. Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; Organización de Naciones Unidas ONU.

productivas bajo una estrategia integral de articulación y complementación de programas sociales a nivel local, con protección del medio ambiente.

- iii) *Establecimiento de una red de protección social* que opere frente a riesgos de diferentes orígenes ya sean éstos naturales o producidos por el hombre y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad social.

Asimismo, en la sección III de este Plan se señala el enfoque, expresándose que la Política Social a implementarse en los próximos años, demanda una visión integral del desarrollo que tenga a la persona humana como su primer objetivo, lo cual requiere replantear los procesos tradicionales de programación y determinación de los requerimientos. Los enfoques que se incorporan al PNSP son igualdad de oportunidades, interculturalidad, equidad entre hombres y mujeres sin discriminación, gestión social de riesgos y territorialidad.

La implementación de este instrumento de política social debió darse en los gobiernos sucesivos de Alejandro Toledo y Alan García.

Durante la gestión del primero, se gestó el Plan Nacional para la superación de la pobreza y en el marco de éste Plan se dio el proceso de absorción e inclusión, dentro de la estructura del MIMDES, de las entidades y programas estatales tales como COOPOP, FONCODES, INABIF, PAR, PRONAA, que cumplían funciones repetidas o redundantes. Con esta fusión se les ordenó de acuerdo a los tres ejes del Plan, pero lamentablemente no se les asignó un presupuesto adecuado. También, se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres¹⁰, llamado inicialmente Pro Perú y posteriormente denominado JUNTOS, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, es la concreción del Plan Nacional para la superación de la pobreza 2004-2006 y, tiene por finalidad ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias, rurales y urbanas más pobres de la población, como un incentivo al cumplimiento de compromisos de participación en programas públicos de las áreas de Salud, Nutrición, Educación y Desarrollo de la Ciudadanía, bajo un enfoque de restitución de Derechos Básicos.

En el período del Dr. García, se continuó con el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y se creó la Estrategia Nacional CRECER que

¹⁰ Con DECRETO SUPREMO N° 032-2005-PCM, del 06 de abril del 2005, se crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.

agrupa a 26 programas sociales con la finalidad de optimizar la atención del Estado en el tratamiento, principalmente de la desnutrición crónica infantil.

El Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, dio cabida para que más adelante, mediante la reforma de programas sociales, se lograra ordenar los programas sociales en base a los criterios de eficiencia y eficacia, complementariedad y articulación de las acciones del gobierno central y gobiernos subnacionales.

b) Plan de Reforma de Programas Sociales

Debido a la falta de resultados significativos en los indicadores sociales que ha demostrado la existencia de problemas en las intervenciones sociales, asociadas con la falta de articulación entre éstas y la inexistencia de una política integral que busque el logro de metas y objetivos concretos, pese a haberse aplicado por más de 15 años, el gobierno de A. García aprobó el “Plan de Reforma de Programas Sociales”.

El “*Plan de Reforma de Programas Sociales*” (Decreto Supremo N° 029-2007-PCM), contiene los Lineamientos para la fusión, integración y/o articulación de los Programas Sociales. Mediante este dispositivo, se encargó a la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS, la función de coordinar la implementación, seguimiento y evaluación del “Plan de Reforma de Programas Sociales”. Adicionalmente se planteó un reforzamiento de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS y su Secretaría Técnica, para lo cual se requería la participación de distintos representantes del gobierno, la academia y la sociedad civil para el planeamiento de estrategias para el corto, mediano y largo plazo en la política social.

Para operacionalizar este plan de reforma de programas sociales, se creó, mediante el Decreto Supremo 055-2007-PCM, la Estrategia Nacional CRECER, la cual estableció la intervención articulada de las entidades del Gobierno vinculadas con la reducción de la desnutrición crónica infantil. El Decreto Supremo N°003-2011-PCM que aprobó el plan operativo de la Estrategia Nacional CRECER se sustentó en la intervención articulada e integral de las instituciones públicas, que integran los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, así como entidades privadas. A este grupo se suma la cooperación internacional y la sociedad civil, vinculadas directa o indirectamente con el objetivo de superar la pobreza y reducir la desnutrición crónica infantil.

La Estrategia Nacional CRECER propuso complementariedad y sinergia a través de una articulación horizontal-multisectorial con la participación de MINSA, MIMDES, MINEDU, Ministerio de Vivienda, JUNTOS, RENIEC, MINAG

y una articulación vertical entre las diferentes instancias de los niveles de gobierno nacional, regional, local que se encuentren directa o indirectamente vinculadas con la lucha contra la desnutrición infantil especialmente en los niños menores de cinco años. La reducción de la desnutrición crónica requiere intervenciones de atención a las enfermedades diarreicas, respiratorias agudas y enfermedades prevalentes regionales; mejora de la dieta en cantidad y calidad y reducción de la incidencia de bajo peso al nacer.

La estrategia en cierta medida funcionó porque el proceso de implementación a nivel local consideró el apoyo a los gobiernos locales y se inició con la aprobación de ordenanzas municipales en las que se “establece o adopta políticas locales de reducción de la pobreza y de la desnutrición crónica infantil” y también porque a nivel rural tuvo como un instrumento facilitador al Programa JUNTOS; mientras que, en las áreas urbanas, a los programas sociales del MIMDES.

A finales del 2008 se señalaba que se estaba dando mayor convergencia de Programas Sociales de Intervención Individual a nivel distrital, en el ámbito de los 880 distritos de CRECER¹¹. A fines del 2011, teniendo en cuenta las metas de política social del anterior gobierno, podemos señalar que la estrategia Nacional CRECER contribuyó ostensiblemente en la reducción de la pobreza y el índice de desnutrición crónica infantil (La estrategia CRECER tuvo como meta al 2011 disminuir en 9 puntos porcentuales la desnutrición en niños y niñas menores de cinco años, con prioridad en menores de tres años en situación de vulnerabilidad y pobreza) a pesar de ser una unión de programas sociales sin un presupuesto propio, en tanto era una estrategia y no un Plan.

Actualmente, la estrategia ha sido dejado de menos, debido a la creación del nuevo ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, que se ha constituido en el ente rector de la política social del Estado y ha iniciado un proceso de reorganización de los 6 programas que forman parte de este ministerio (JUNTOS, FONCODES, PRONAA, Wawa Wasi, Cuna Más y Pensión 65). El éxito de este nuevo ministerio dependerá mucho de la adecuada asignación presupuestal por resultados que se le dé anualmente, así como la coordinación y articulación que se haga con los gobiernos regionales y locales.

c) Marco Social Multianual 2009-2011

Otro instrumento de política social es el *Marco Social Multianual 2009-2011* de la Presidencia del Consejo de Ministros, elaborado por la Comisión

¹¹ Avances del Estado para la articulación social, Ing. Ivan Hidalgo, Secretario Técnico de la CIAS, 4 de Diciembre del 2008.

Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica (2009), el cual describe las características de los Programas Sociales existentes y se inscribe en lo dispuesto en el Plan de Reforma de Programas Sociales de marzo 2007 (DS 029-2007-PCM). Precisa un crecimiento más inclusivo, y por el lado de la población pobre, propone reforzar sus habilidades y oportunidades para aprovechar el ciclo económico expansivo accediendo al empleo y a los mercados para sus productos y servicios, lo que requiere mejorar su productividad.

Complementando a este instrumento se cuenta con el "*Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2010-2012*" aprobado en sesión de Consejo de Ministros, 28 de agosto, 2009, publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas¹². Este instrumento, en concordancia con la política macroeconómica, tiene como objetivo: mitigar el impacto de la crisis internacional, mejorar el clima de los negocios y estimular la inversión privada; y mejorar la calidad del gasto público y la gestión de las políticas públicas.

El Marco Macroeconómico Multianual refuerza la concepción de eficiencia y eficacia en el financiamiento de programas sociales en nuestro país.

En este instrumento el Estado peruano plantea una respuesta a la crisis financiera internacional del 2009: aprobó medidas para sostener el crecimiento y el empleo, y proteger a los grupos más vulnerables de la población, como es el caso de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, por lo que aprobó el Plan de Estimulo Económico, en el cual se encontraba el financiamiento a proyectos de desarrollo de capacidades productivas y seguridad alimentaria como el proyecto especial Mi Chacra Productiva.

El Marco Social Multianual se relaciona con el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 y con el Plan de Reforma de Programas Sociales porque se enmarca en los tres ejes del Plan y se presenta como un instrumento de política social en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Reforma de los Programas Sociales, que sistematiza las actividades y acciones que se vienen realizando desde diferentes frentes de intervención pública, con el fin de homologar esfuerzos, focalizar la intervención y converger resultados.

Entonces podríamos señalar que entre los principales esfuerzos del pasado para mejorar el gasto y generar un mayor impacto en la población más excluidas se encuentra la creación del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), la fusión de más de 80 entidades en 26 y, finalmente, el Programa de Apoyo Directo a los más pobres JUNTOS como institución líder de la Estrategia CRECER. Sin embargo, la sinergia no se plasmó y la coordinación interinstitucional existía en los convenios más no en la realidad.

¹² Se encuentra publicada en la siguiente dirección:
http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2010_2012_Rev.pdf

En conclusión podríamos afirmar que bajo las condiciones descritas en los instrumentos de política social existentes en nuestro país, la lucha contra la pobreza contempla la elevación de los niveles de productividad de todas las actividades económicas, administrativas y de servicios que se desarrollan en el país; pues ésta es requisito para el incremento de los ingresos de la población, en un mundo globalizado y competitivo como el actual. Este esfuerzo debe sustentarse en la inversión en capital humano, a partir de la entrega de más y mejores servicios de educación, salud, saneamiento básico, servicios públicos esenciales, así como en su integración a los sistemas formales de protección social, y en la promoción de valores éticos y democráticos que contribuyan al bien común y, así, se refuerce e incremente el capital social del país.

1.3.2 Las intervenciones sociales en las últimas décadas.

En el Perú, desde hace varias décadas se han venido ejecutando programas, públicos y privados, que buscan la superación de la pobreza y el desarrollo de la sierra rural desde los más diversos enfoques. Ciertamente, muchos de estos programas son muy parecidos en diseño, y se diferencian sólo por la agencia que los opera, o por el ámbito geográfico en que se implementan¹³.

A partir de la década de los noventa, el Estado creó programas focalizados orientados a combatir la pobreza rural a través del mejoramiento de las capacidades productivas de las familias rurales pobres, entre los que podemos mencionar al Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos- Pronamachcs, creado en 1991.

El sector agrario ha desarrollado diversas iniciativas en favor de los pobres rurales pero el país no ha podido revertir la pobreza rural. El Ministerio de Agricultura-Minag desde el año 2009, con la finalidad de articular la eficiencia del gasto público en el sector rural, ha implementado el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural- Agro Rural, que aglutina administrativamente a un conjunto de programas y proyectos de desarrollo rural que operan desde años anteriores, entre los que se encuentran, Pronamachcs, Proabonos, Prosaamer, proyecto Aliados, proyecto corredor Puno Cusco, proyecto Sierra Norte y proyecto Sierra Sur.

De otro lado, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social- FONCODES, a cargo del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano, desde mediados de los 90, implementó diferentes programas y proyectos productivos, orientados al desarrollo de capacidades productivas de las familias pobres rurales. Entre estos se encuentran, el Programa Articulado de Desarrollo; los Racimos Estratégicos de Desarrollo y los Micro Corredores Socio Económicos. Desde

¹³ Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural; Javier Escobal; Martín Valdivia Marzo, 2004.

Mayo 2010, en el marco de Plan de Estimulo Económico, este ministerio ha venido ejecutando el Proyecto especial de desarrollo de capacidades de la familia rural denominado “Mi Chacra Productiva”, el cual como parte de FONCODES, ha sido transferido al recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS.

También, es destacable la intervención de la estrategia nacional CRECER de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, ejecutada por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), que abarca a 15 principales programas sociales¹⁴.

También, desde el sector privado se han desarrollado esfuerzos para superar la pobreza rural ejecutados por organismos no gubernamentales-ONGs con el apoyo de la cooperación técnica internacional, entre otros, que vienen desde los años 80 promoviendo el desarrollo rural. El caso específico del Instituto para una Alternativa Agraria-IAA, que en el marco de programas orientados a mejorar la gestión de micro cuencas y fortalecimiento de la institucionalidad democrática local, ha ejecutado el proyecto “Sierra Productiva” desde 1993. Estas intervenciones del sector privado, si bien algunas son muy creativas, sin embargo, son de limitada cobertura y atomizadas, lo cual se explica por las limitaciones de las fuentes de financiamiento que fijan la población objetivo, el ámbito de intervención y el presupuesto.

Sin embargo, el conjunto de estas intervenciones no ha alcanzado el resultado esperado, pues continúa la pobreza, especialmente la rural. Ha faltado propiciar y establecer los factores que permitan la sostenibilidad de esta intervenciones, tales como la articulación entre programas tanto privados como públicos y fortalecer las capacidades de los actores locales como de los gobiernos locales principalmente.

Este tipo de estrategia responde a la visión que, como señalan Escobal y Ponce (2000), dominaba tanto el escenario peruano como el de América Latina en la década de los noventa, y que apuntaba a la fragmentación de los programas por sectores (programas sectoriales) desde una visión que prioriza las señales del mercado. Contrariamente, de acuerdo a estos autores, antes de la década de los ochenta dominaba una estrategia basada en intervenciones que no incorporaban las señales del mercado y que eran diseñadas verticalmente (a partir de estructuras centralizadas de la administración pública y sin mayor participación de la comunidad). Desde la implementación de los programas de ajuste y de reformas estructurales, pasó a dominar una estrategia alternativa, que se caracteriza por incrementar el rol de los beneficiarios (estableciendo una prioridad de las acciones basada típicamente

¹⁴ Marcos Lógicos de los Programas Sociales de la Estrategia Nacional CRECER. Presidencia del Consejo de Ministros-Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ. Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche. Lima, 2009.

en la demanda) y le da al mercado un rol protagónico. Dichas intervenciones, aunque incorporan estos criterios positivos, lamentablemente pierden el sentido de integralidad que caracterizaba las intervenciones de combate a la pobreza en el pasado. Se pasa de un enfoque de oferta a uno de demanda.

En un estudio realizado por Escobal y Valdivia en el 2004, se hace un análisis a un conjunto de 71 programas que operan exclusivamente en la sierra a partir del que se concluye que la mayor parte de los proyectos y programas constituyen acciones aisladas, están insuficientemente evaluadas y no suelen priorizar una visión territorial basada en la complementariedad que pudiera darse con otros proyectos o programas en el área de intervención.

De otro lado, recientemente (Julio, 2011), la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, de la Presidencia del Consejo de Ministros, responsable del seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural-ENDR-, ha publicado experiencias sugerentes de 14 Programas y Proyectos públicos y privados de Desarrollo Rural (de un total de 60 revisados)¹⁵, a fin de no duplicar esfuerzos y sensibilizar a las entidades del sector público y privado para que prioricen en sus agendas el tema de desarrollo rural. En relación a los componentes ejecutados por estos 14 Programas/Proyectos seleccionados, se aprecia una variabilidad en las combinaciones relativas a las líneas de acción o componentes, las que pueden ser agrupadas en siete grandes rubros: Asistencia Técnica; Inserción a Mercados Locales; Acceso al Sistema Financiero; Protección del Medio Ambiente y Manejo de Recursos Naturales; Desarrollo Comunal; Desarrollo Productivo y Transferencia de Tecnología y; Integración vial.

- a) **Asistencia Técnica.** En el marco de esta línea de acción, los programas/ proyectos enfatizaron el desarrollo de capacidades de la población, especialmente las productivas, con miras a una inserción a los mercados y mejoras de la productividad, así como las de desarrollo comunitario para la mejora de los niveles de vida y seguridad alimentaria de la población.

Los instrumentos operativos para brindar asistencia técnica fueron básicamente dos: Los Fondos Concursables y el Apoyo Directo. En este sentido se aprecia que el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur, el Proyecto Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur- MARENASS, el Programa ALIADOS y el Programa Innovación y Competitividad para el Agro Peruano-INCAGRO brindaron asistencia técnica básicamente a través

¹⁵“Experiencias Sugerentes de programas y proyectos en la sierra”. Este documento contiene 14 experiencias seleccionadas como sugerentes, de más de 60 programas y/o proyectos de desarrollo rural revisados. Para la selección de estas 14 experiencias se siguió un proceso que rescata las dimensiones fundamentales del Desarrollo Rural y los Lineamientos Estratégicos contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural-ENDR y busca contribuir a la gestión del conocimiento y a la toma de decisiones.

de Fondos Concursables, mientras que en el resto la asistencia técnica fue directa.

Incluye, el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, principalmente de los Gobiernos Locales y los profesionales de salud y educación con la finalidad de que jueguen un rol relevante en el ámbito comunitario.

- b) **Inserción de productores a mercados.** Esta línea fue ejecutada desde dos enfoques:

Enfoque de demanda, el cual parte de la concepción de que la “Demanda jala la Oferta”. En tal sentido, sólo promueve la generación de negocios con demanda garantizada. La mecánica es la verificación de que existe un comprador confiable para un producto que puede ser suministrado por los productores. Asimismo, si una empresa compradora desea desarrollar un nuevo mercado o un nuevo producto, el programa o proyecto evalúa el potencial de ese producto en el mercado junto con la habilidad de la empresa para desarrollar ese mercado, como el caso del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza-PRA-USAID.

Enfoque de oferta, el que pone énfasis en promover la comercialización de los productos de acuerdo al potencial económico de un ámbito de intervención. Parte de la identificación de un producto con potencial comercial para luego, a través de la asistencia técnica, lograr que el productor mejore su calidad o le de valor agregado, con miras a que éste sea comerciable, y obtenga mejores precios. La inserción a los mercados se da fundamentalmente a través de la participación de los productores en ferias y eventos comerciales, como es el caso del Programa de Desarrollo Comunal en Corredores Económicos-PRODECCE y el Programa Redes Sostenibles para la Seguridad Alimentaria-REDESA.

- c) **Acceso al sistema financiero.** En el marco de esta línea de acción los programas/ proyectos desarrollaron acciones para insertar a la población al sistema financiero formal a través del acceso al crédito, ahorro y seguros.

Otorgamiento directo de crédito. Dirigido básicamente a los productores con miras a que pudieran acceder a insumos y servicios tecnológicos que requerían para su desarrollo productivo. En tal sentido, el programa o proyecto ponía a disposición de las organizaciones de productores un paquete de créditos ya sea de manera directa (RED RURAL que ejecuta FONCODES) o a través de una institución financiera pero con la garantía de la entidad ejecutora (PRODECCE y REDESA). Al respecto

de este componente, cabe citar las dificultades que implica que la banca privada ofrezca paquetes financieros adecuados para la población rural.

Fomento del ahorro. Las acciones estuvieron dirigidas al fomento de una cultura de ahorro y estuvo dirigida principalmente a las mujeres, quienes con el acompañamiento de facilitadores financieros, abrían sus cuentas de ahorro. Constituye una línea de acción específicamente de las experiencias del Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco y el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur.

Seguros de vida. Esta acción fue incorporada sólo por el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur en el marco de su subcomponente Servicios Financieros. El proyecto otorgaba a las familias un subsidio correspondiente a la prima para que anualmente contraten Seguros de Vida.

d) **Protección del medio ambiente y manejo de recursos naturales.** La línea de recursos naturales fue trabajada desde tres dimensiones:

Cuidado y protección del medio ambiente. En este marco los proyectos priorizaron la construcción de una cultura de protección del medio ambiente.

Dotación de una variedad de instrumentos y activos para un mejor manejo de sus recursos naturales. En este sentido, los proyectos brindaron a la población recursos que contribuyeron al mejor uso del agua, mejoramiento de los pequeños sistemas de riego por aspersión, terrazas, andenería, zanjas de infiltración, manejo de praderas, protección de manantiales y protección de la biodiversidad, sustitución de productos químicos por naturales y orgánicos.

Manejo sostenible de los Recursos. Realización de acciones enmarcadas en planes de gestión de recursos naturales, donde cobraban relevancia el uso de prácticas medioambientales y desarrollo de capacidades de gestión de los recursos naturales.

Desarrollo comunal. En la línea de desarrollo comunal es de destacar la variabilidad de los productos ofrecidos por los programas o proyectos, entre los que cabe citar Fortalecimiento y consolidación de las organizaciones de Base Comunitarias. En este aspecto cobró relevancia el apoyo brindado a las comunidades que permitió la consolidación de organizaciones de base como los Comités de Microcuencas, Comités de Autogestión, Comités de Alimentos por Trabajo, Comités de Desarrollo Local y otras formas organizativas, algunas de las cuales surgieron en el marco de la ejecución del programa o proyecto.

Infraestructura social. En el marco de la línea de desarrollo comunal, algunos de los proyectos incluyeron la dotación o mejoramiento de la infraestructura social, especialmente la relativa a la Salud y Educación y servicios básicos como agua y saneamiento.

Acciones relevantes realizadas en esta línea de acción son, asimismo, las relativas a la mejora de la situación de los niveles de nutrición y salud de la población, con énfasis en la niñez. A ello se agrega el énfasis que ha adquirido en los últimos años el tema de la Identidad. En este sentido se está dando el apoyo institucional a la población en coordinación con el RENIEC.

El concepto de Vivienda Saludable se ha incorporado en el marco de esta línea con miras a un apoyo a la población en extrema pobreza con un paquete de activos básicos, entre las que se encuentran las cocinas mejoradas y las letrinas.

Acciones destinadas a fortalecer la estructura social de la comunidad y de las familias y el enfoque de género, además de revalorar la cultura y fortalecer las etnias comunales. Asimismo, forma parte de esta línea de acción, el apoyo brindado a la población y organizaciones de base para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal y generación de políticas públicas.

Cabe, asimismo, agregar que en el marco de viabilizar sus acciones dirigidas al desarrollo comunal, determinados programas y proyectos apoyaron de manera sustantiva la conformación de Redes institucionales para el desarrollo comunal, donde el Gobierno Local cobró relevancia.

- e) **Desarrollo productivo y transferencia de tecnología.** La línea de desarrollo productivo fue implementada por los programas o proyectos, principalmente bajo las siguientes modalidades:

Entrega directa a los productores de un paquete de insumos, activos e infraestructura productiva, como herramientas, semillas mejoradas, sistemas de riego.

Transferencia de tecnologías con miras a la mejora de la producción; cabe mencionar que ésta se dio principalmente a partir de dos tipos de actores: a) Profesionales, como los extensionistas y Proveedores de Asistencia Técnica profesionales, y b) a través de expertos locales como los Yachachiq, Agentes de Desarrollo Local.

La Oferta de la tecnología de los programas/proyectos ha sido variada, va desde la tradicional a la moderna; cabe destacar las acciones orientadas a promover el desarrollo e innovación tecnológica para la mejora de la calidad de la producción.

La competitividad y la inserción de los productores a las cadenas productivas fue una orientación presente en la mayoría de los programas/proyectos, aunque el apoyo fue variado, tanto en la metodología de la identificación de las cadenas como en el énfasis del fortalecimiento de los actores pertenecientes a los diferentes eslabones de la estructura de las cadenas promovidas.

- f) **Integración vial.** La línea de la Integración Vial fue ejecutada básicamente por el Programa de Caminos Rurales/Provías Descentralizado, teniendo como objetivo la integración de las áreas rurales, especialmente las comunidades más aisladas y remotas. La estrategia operativa del programa, se sustenta en el fortalecimiento de los Gobiernos Locales Provinciales a partir de la creación de los Institutos Viales Provinciales. Cobra, asimismo, relevancia la creación de las microempresas de mantenimiento de caminos.

1.3.3 La articulación de la acción social.

De lo antes expuesto podemos señalar que, en general, las intervenciones tanto públicas como privadas, en la mayoría de los casos provienen de proyectos cuya formulación se realiza de manera desarticulada, con poca participación de los actores y sin considerar los avances ya logrados o las lecciones aprendidas. Las familias son atendidas mientras se ejecuta el proyecto. Una vez finalizado éste, lo aprendido se va diluyendo y se retorna al ciclo de la pobreza. A esto hay que añadir que, en términos generales, la política social peruana ha carecido de objetivos y metas comunes de cumplimiento obligatorio para todos los actores y funcionarios responsables de los programas sociales. La estructura sectorial de la institucionalidad pública establece multiplicidad de objetivos y metas parciales. Así, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha identificado 70 documentos oficiales que forman parte de la Política Nacional de Desarrollo (APCI 2006).

El problema, por tanto, no es la falta de planes, sino su multiplicidad y carencia de articulación.

Como se ha mencionado, si bien uno de los principales problemas que enfrentan las políticas sociales en nuestro país es la dificultad para la articulación y cooperación entre los distintos programas sociales, la existencia de instrumentos orientadores como el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, el Plan de Reforma de Programas Sociales y el Marco Social Multianual 2009-2011 complementado con Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2010-2012, evidencian la intención de los diferentes gobiernos de hacer cambios que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de las más pobres.

En términos de la articulación de proyectos, cabe señalar que existen esfuerzos siendo el principal, el Plan de Reforma de los Programas Sociales que dio origen a la estrategia nacional CRECER, aprobada por DS N° 055-2007-PCM, que establece la intervención articulada de las entidades que conforman el gobierno nacional, regional y local vinculadas directa o indirectamente a la lucha contra la desnutrición infantil. Los Programas Estratégicos (PE) relacionados con la estrategia nacional CRECER son: PE Articulado Nutricional, PE Materno Neonatal, PE Logros educativos básicos, PE Acceso de la Población a la Identidad, PE Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado. Y tiene como herramientas; el Sistema integrado de asuntos sociales, Ventanilla única social, Registro de beneficiarios, Sistema de focalización de hogares en el ámbito rural y urbano e Información social de la demanda de servicios. Su ámbito de atención son 880 distritos en zona rural y 375 distritos en zona urbano marginal.

Su implementación implica el desarrollo de una gestión por resultados y la planificación y ejecución de una intervención articulada de los diversos sectores y programas cuyas acciones están dirigidas a la reducción de la desnutrición infantil. El avance de la estrategia nacional CRECER como una estrategia articuladora contribuyó ostensiblemente en la reducción de la pobreza y el índice de desnutrición crónica infantil, así como la iniciativa para establecer un mecanismo conjunto de identificación y focalización de los programas sociales por parte del Ministerio de Economía y finanzas, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, entre otros.

Del mismo modo, se tiene el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural-AGRORURAL, como un esfuerzo articulador que realiza el Gobierno Peruano en la reducción de la pobreza rural y que es una estructura funcional del Ministerio de Agricultura que articula las acciones relacionadas con la promoción del desarrollo agrario rural. Actualmente, este programa ha construido una estructura nueva con todos los proyectos que se han sumado y tiene vigencia con la implementación de cada uno de sus programas conformantes. Recoge las valiosas experiencias de programas del Estado y de otras instituciones privadas, que han trabajado en el ámbito rural y que han sido validadas en entornos geográficos similares.

Finalmente cabría decir que en el Estado peruano existe una voluntad de ser cada vez más eficiente y eficaz en las intervenciones con los programas sociales, habiéndose dado un paso importante con la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, que será el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social, encaminados a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular, de competencia sectorial.

La estabilidad macroeconómica del país mostrada en la última década permite generar recursos para reorientarlos al financiamiento de programas sociales. El presupuesto nacional previsto para el año 2012 es por el monto de S/. 95,534 mil millones de los cuales el 43% financiará intervenciones sociales. Aquí el papel de la articulación entre los programas sociales jugará un rol importante para superar la pobreza en general y específicamente en la sierra rural y como una condición ideal para mejorar la gestión de los Programas y Proyectos Sociales será la estabilidad macroeconómica.



II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA DE PLAN DE TRABAJO

2.1 Objetivos de la investigación

Los objetivos que se plantea la presente investigación son los siguientes:

2.1.1 Objetivo general

Analizar si la formulación del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva es compatible con las características y posibilidades de las familias pobres rurales; y su articulación con experiencias de desarrollo de capacidades en sus ámbitos de intervención.

2.1.2 Objetivos específicos

- a) Analizar el enfoque de desarrollo con que ha sido formulado el proyecto; y su relación con nuevas visiones del desarrollo y con las lecciones aprendidas de proyectos similares.
- b) Evaluar si los criterios de identificación de los beneficiarios del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva, son compatibles con las características de las familias rurales en pobreza extrema del ámbito de intervención.
- c) Analizar la relación del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva con otros proyectos en apoyo a los pobres y de pobreza extrema en sus ámbitos de intervención.
- d) Proponer una estrategia para mejorar el diseño de proyectos productivos de desarrollo de capacidades productivas, especialmente en su articulación con otras iniciativas del Estado en favor de las familias rurales en pobreza extrema.

2.2 Metodología del plan de trabajo

La metodología se ha basado en una estrategia cualitativa de tipo etnográfico con un muestreo significativo no probabilístico, porque la investigación intenta profundizar en el problema de conocimiento, examinando las diversas dimensiones del diseño del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva.

El tipo de investigación es de análisis documental, complementado con entrevistas que han contribuido a examinar la formulación del proyecto Especial Mi Chacra Productiva, el enfoque de desarrollo incluido en el diseño, así como de otras experiencias de desarrollo de capacidades productivas en familias rurales pobres y ha permitido mirar a profundidad cualitativamente sus diseños para contrastarlos y conocer su evolución.

La unidad de análisis principal se refiere a los documentos de evaluación e informes finales de los proyectos productivos de desarrollo de capacidades para el sector rural que se han desarrollado en el Perú, ejecutados por el sector público y privado, y los directivos y técnicos que han participado en la ejecución y/o evaluación de los proyectos productivos, y académicos especializados vinculados al tema, así como los documentos de los enfoques de desarrollo, de diseño y estrategias de articulación de los proyectos productivos.

También, ha comprendido a los documentos de proyectos, de iniciativas o propuestas relativos a la transferencia de capacidades a familias rurales pobres a través de servicios de capacitación y asistencia técnica, los documentos de focalización y otros que ha utilizado el proyecto en su diseño para seleccionar a sus ámbitos específicos de intervención y a los beneficiarios, los documentos de diagnóstico, línea de base y evaluación final del Proyecto especial Mi Chacra Productiva.

El ámbito temático de la investigación ha estado constituido por el proyecto especial Mi Chacra Productiva que se implementó en 5 regiones: Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica y Junín. Para profundizar el análisis de la aplicación de la investigación se ha enfocado en los distritos de Cachora, Lambrama y Pichirhua de la provincia de Abancay en la región Apurímac, por las condiciones favorables que ofrece FONCODES en su equipo zonal de Abancay para promover proyectos productivos, así como por la participación activa de los gobiernos locales en la ejecución de este tipo de proyectos. En este ámbito se ha analizado el proyecto especial Mi Chacra productiva y su relación con otros proyectos productivos.

Las unidades de análisis, el universo, la muestra y las fuentes de información son como sigue:

- i) Documentación relativa a proyectos productivos que se han desarrollado en la sierra del Perú. La muestra no aplica, porque se revisará toda la documentación alcanzable. La fuente de información de la investigación será principalmente secundaria, esto implica la revisión y análisis de documentos de evaluación e informes finales, líneas de base, de focalización y diseño de los proyectos productivos de desarrollo de capacidades para el sector rural que se han desarrollado en el Perú. Se diseñó un formato para el vaceado de la información proveniente de la revisión documental;
- ii) Profesionales vinculados a la problemática de los programas sociales. Se complementará con información proveniente de fuentes primarias, mediante entrevistas no estructuradas o abiertas a los directivos y expertos que han participado en la ejecución y/o evaluación de los

proyectos productivos; y los académicos especializados en el tema. El criterio para seleccionar la muestra de los directivos, ha sido que estas personas tengan experiencia en la gestión o evaluación de proyectos, estén o no en la institución original (6 directivos). El criterio para seleccionar la muestra de los expertos, ha sido que tengan experiencia en el diseño de proyectos o hayan participado en la formulación del proyecto Mi Chacra Productiva, estén o no en la institución original (2 expertos). El criterio para escoger a los académicos, fue que serían de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad del Pacífico que posean publicaciones sobre programas y políticas sociales (2 académicos). Por lo que la muestra está conformada por diez personas. Para las entrevistas se elaboró cuestionarios para cada grupo identificado; y

- iii) Los beneficiarios del proyecto, se ha realizado una entrevista de profundidad a través de visita en campo, a los beneficiarios y directivos de 3 Núcleos Ejecutores Centrales (12 personas), quienes provienen de una designación de los Núcleos Ejecutores de los distritos de Cachora, Lambrama y Pichirhua de la provincia de Abancay en la región Apurímac, estas personas son los más representativos de la comunidad y han participado desde el inicio del proyecto Mi Chacra Productiva. Se diseñó un cuestionario para las entrevistas.

III. ANALISIS DEL DISEÑO DEL PROYECTO ESPECIAL MI CHACRA PRODUCTIVA.

3.1 Características del diseño del proyecto.

El Proyecto Especial Mi Chacra Productiva-PEMCHP- es un proyecto de desarrollo de capacidades para familias rurales en condición de pobreza y extrema pobreza que es ejecutado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social-FONCODES-¹⁶, el que hasta Diciembre del 2011, era una Unidad Ejecutora del Ministerio de La Mujer y Desarrollo Social-MIMDES. A continuación se presentan y analizan las características principales de su diseño.

3.1.1 Objetivos del proyecto.

El proyecto especial Mi Chacra Productiva tiene como propósito implementar 10 tecnologías validadas, a fin de potenciar las capacidades productivas de las familias rurales en extrema pobreza, preferentemente a las familias beneficiarias del programa JUNTOS, para contribuir a superar su situación de inseguridad alimentaria, incrementar sus ingresos y su inclusión progresiva al mercado.¹⁷

El Proyecto Especial se diseñó para ser implementado a través del modelo del Núcleo Ejecutor¹⁸ - NE y Núcleo Ejecutor Central –NEC (agrupación de 5 a 6 Núcleos Ejecutores para la administración de los recursos financieros y ejecución de actividades del proyecto); y se previó atender a un promedio de 6,480 familias rurales en extrema pobreza (quintil 1) en el ámbito de la sierra rural de los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica y Junín, por un período de 9 meses. Las familias beneficiarias se organizaron en núcleos ejecutores, de 80 familias en promedio.

¹⁶ Recientemente mediante la ley de creación del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, FONCODES ha sido adscrito a éste nuevo organismo público. A partir del 1 de Enero 2012 es un Órgano Desconcentrado del MIDIS.

¹⁷ Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural denominado "Mi Chacra Productiva, FONCODES, 2009.

¹⁸ El Núcleo Ejecutor-NE, es una asociación irregular de naturaleza temporal con capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para la ejecución de los proyectos financiados por FONCODES, conforme lo establece el D.L. N° 26157, su Estatuto aprobado por D.S. N° 057-93-PCM y el D.S. N° 015-96-PCM. El Órgano Representativo del NE, consiste en la designación de cuatro personas de la población organizada de usuarios del Proyecto, para ejercer las funciones de Presidente, Tesorero, Secretario y Fiscal (éste último designado por la municipalidad distrital). Los representantes son elegidos en la Asamblea de Constitución del NE o, en los casos de cambio de representantes, mediante una Asamblea General convocada especialmente con ese motivo.

El proyecto especial Mi Chacra Productiva, surge inicialmente del “Plan de desarrollo de las capacidades de la familia rural”, a partir del cual se dio el Decreto Supremo N° 004-2009-MIMDES en el mes de Mayo del 2009. Por este decreto se transfiere al MIMDES 10 millones de nuevos soles para su implementación y se elaboran los Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural, denominado “Mi Chacra Productiva”, que para efectos prácticos, es en realidad el proyecto de intervención Mi Chacra Productiva.

Su implementación ha tenido carácter de piloto. En el diseño del proyecto se programó y presupuestó la realización de dos estudios: una línea de base y la evaluación correspondiente a la finalización del proyecto. La línea de base sería elaborada mediante una consultoría especializada, en los primeros meses de iniciada la ejecución del proyecto, con lo cual se caracterizaría la situación "sin proyecto", efectuándole la medición del valor de los indicadores correspondientes al propósito y objetivos específicos, antes de la intervención.

También, en el diseño del proyecto, se menciona que en el estudio de evaluación, se utilizará la metodología de evaluación cuasi experimental, que estaría dirigida a una muestra representativa de usuarios y no usuarios (grupos de control), lo que permitiría conocer con mayor precisión los resultados atribuibles al proyecto al término del mismo en la evaluación final.

A la fecha se cuenta con ambos estudios realizados lo cual constituye una fortaleza del proyecto porque permite contar con una base técnica para su réplica¹⁹.

3.1.2 Antecedentes del proyecto.

En el año 2009, como resultado de las coordinaciones entre los técnicos de FONCODES y el Instituto para una Alternativa Agraria- IAA, a solicitud del MIMDES, se elaboró una propuesta de proyecto denominado “Plan de desarrollo de capacidades de la familia rural”, con el propósito de contribuir a erradicar la desnutrición infantil y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de pobreza extrema de la sierra del Perú, a través de la transferencia de tecnologías productivas apropiadas, de conocimientos para una adecuada gestión predial e integración al mercado. Es preciso señalar que la intervención propuesta se inscribe dentro de los objetivos del PEI-MIMDES

¹⁹ Los detalles de ambos estudios se encuentran en los siguientes documentos:

- Informe final de Servicio de consultoría sobre el Estudio de Línea de Base del proyecto especial de desarrollo de capacidades de la familia rural denominado "Mi Chacra Productiva". Consorcio SASE-COPEME, Lima, Agosto, 2010.
- Informe Final del Estudio de Evaluación Final del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la familia rural denominada Mi Chacra productiva. Swisscontact, Lima, 2011.

para el 2009, específicamente al Objetivo Estratégico General 3 “Personas, familias y territorios en situación de pobreza y pobreza extrema, mejoran su seguridad alimentaria y desarrollo de capacidades para acceder a servicios básicos y oportunidades económicas”.

Como resultado de esta propuesta salió un dispositivo (Decreto Supremo N° 004-2009-MIMDES), en base al cual el Plan fue modificado. FONCODES hizo los ajustes y elaboró el documento “Lineamientos operativos del proyecto especial de desarrollo de capacidades de la familia rural denominado: Mi Chacra Productiva”, el cual se constituyó en el documento oficial que permitió su implementación en cinco regiones del país: Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín.

En relación al origen del proyecto especial Mi Chacra Productiva, se juntaron varios factores que posibilitaron su diseño. Realizando indagaciones con los responsables de la elaboración de propuestas de fomento del desarrollo productivo en FONCODES²⁰, se ha determinado, que todo se inició por una decisión política que se adoptó desde el MIMDES, de promover e implementar el proyecto Sierra Productiva como una política pública²¹.

Esta decisión se sustentó en dos elementos de política social:

- a) El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES estableció como prioridad la atención a la población en extrema pobreza. Una de sus líneas de trabajo, fue la promoción del desarrollo de las capacidades técnico productivas de las familias en el ámbito rural. Su implementación se daría en coordinación con los demás sectores, los gobiernos locales, organizaciones sociales de base y actores locales privados que actúan en el mismo ámbito.
- b) El Estado viene ejecutando diversas iniciativas a favor de la población afectada por condiciones de pobreza extrema, siendo una de ellas la implementación del Programa JUNTOS, encaminado a la formación de capacidades humanas concentradas en educación y salud, con el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el diseño del Proyecto Especial Mi Chacra productiva-PEMCHP, se reconocen los aportes básicamente de tres vertientes, los cuales se analizan más adelante.

²⁰ Entrevista realizada al Jefe del Equipo de Trabajo de Desarrollo de Proyectos Productivos de la Unidad Gerencial de Fomento del Desarrollo Productivo de FONCODES, quien participó en todas las etapas desde las negociaciones con el IAA, elaboración del Plan y formulación del Lineamientos Operativo del proyecto Mi Chacra Productiva.

²¹ Para aquel entonces, la señora Carmen Vildoso, estuvo como ministra de la cartera del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES.

3.1.3 Modelo de desarrollo implícito en el diseño.

En relación al enfoque de desarrollo utilizado en su diseño, el documento del proyecto señala que éste se aplicará bajo un enfoque descentralista, comunal y de empleo de las capacidades sociales disponibles. Además, se indica que el Proyecto busca:

- Acercamiento entre los Proyectos Sociales del Estado y la dinámica social de la comunidad.
- La descentralización del desarrollo, ejecución y operación del Proyecto hacia los gobiernos regionales y locales.

Así también, el Proyecto promueve:

- El protagonismo de la comunidad en la promoción, aprendizaje, aplicación y ejecución del Proyecto (Yachachiq, familias campesinas).
- La incorporación de los factores de interculturalidad (idiomas, saberes locales).

Finalmente, se señala que a nivel de las instituciones ejecutoras se busca:

- Uso de las actuales capacidades del Estado (MIMDES, FONCODES, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales) y de los mecanismos institucionales existentes (Núcleos Ejecutores).
- Convergencia de las capacidades institucionales de la sociedad civil y organizaciones comunales para la promoción, facilitación y ejecución del Proyecto.

Comparada la presentación del diseño formal del proyecto con los enfoques de desarrollo presentados en el marco teórico de la presente investigación, se puede deducir que el diseño del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva, ha seguido el enfoque de desarrollo territorial porque hace participar a todos los actores del ámbito del proyecto y con sus intervenciones promueve el desarrollo económico local. También ha seguido el enfoque de desarrollo de capacidades humanas, a través de la implementación de las 10 tecnologías agrícolas, por lo que los beneficiarios tienen mayores oportunidades y libertad de elegir su mejora.

El enfoque utilizado en el diseño, permite que el Proyecto sea parte de una estrategia integral de superación de la extrema pobreza e inclusión al mercado de las familias rurales, orientada a lograr el afianzamiento de un primer escalón en su desarrollo económico-social, para la aplicación posterior de programas de desarrollo social y productivo en las zonas alto andinas.

3.1.4 Incorporación de lecciones aprendidas.

Como se mencionó en el ítem relativo a los antecedentes, el diseño del proyecto ha incorporado lecciones aprendidas básicamente de tres proyectos previos:

- a) El proyecto Sierra Productiva, impulsado por la ONG Instituto para una Alternativa Agraria-IAA, que trabaja con familias pobres rurales a través de un diseño básico que tiene 3 componentes: i) adaptación práctica de tecnologías conocidas (riego por aspersión, etc.); ii) proceso de cambio generado por el propio sujeto de intervención (familias campesinas y yachachiq: “el que aprende para enseñar”) y; iii) bajos costos y cofinanciamiento de las familias campesinas.

De la experiencia de Sierra Productiva, el Proyecto Especial Mi Chacra Productiva- PEMCHP-, asimiló las características de la implementación de 10 tecnologías en los terrenos de los beneficiarios, así como también asimiló la forma de ejecución de los servicios de los proyectos a través de expertos locales, denominados yachachiq.

El paquete tecnológico propuesto en el diseño del proyecto se basó principalmente en los resultados positivos que había obtenido el proyecto Sierra Productiva del IAA desde 1994 como parte de una experiencia piloto, con un enfoque de microcuenca como unidad territorial, en la localidad de Jabón Mayo (Provincia de Canas) y el Municipio de Limatambo (Provincia de Anta). Para valorar los resultados de este proyecto se tomaron en cuenta indicadores tales como el aumento patrimonial de las familias, productividad de los pastos cultivados, aumento del volumen de la producción, mejora de la calidad y cantidad de alimentos, mejora del diseño predial, nuevas capacidades tecnológicas y productivas, entre otros.

También el diseño del PEMCHP incorporó la metodología del “mapa parlante” que consiste básicamente en poner en una hoja de papel o pergamino de buey u oveja, la situación actual de un predio y lo que se pretende alcanzar con la presencia del PEMCHP y se coloca en un lugar visible de la vivienda del beneficiario. Este mapa, sirve a los yachachiq y expertos locales para medir en cada una de las familias participantes en el proyecto, el nivel de avance de los objetivos en un período determinado.

- b) Programa Micro Corredor Socio Económico –MCSE-, programa a cargo del FONCODES que se ejecutó entre los años 2003 y 2008 en 11 ámbitos geográficos de sierra y selva. Actualmente, FONCODES, en base a esta experiencia ha ampliado el ámbito a 23 MCSE en las que se ejecutan proyectos de infraestructura productiva de riego con el componente de desarrollo de capacidades productivas.

Su objetivo fue incrementar en no menos del 10% de ingresos a las familias beneficiarias y se desarrolló en: Piura, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Loreto, Ancash, Junín, Lima, Ayacucho, Puno y Puerto Maldonado. Los proyectos productivos implementados en el marco de este programa, entre los años 2003-2008, generaron una plataforma productiva con 20,000 pequeños productores rurales de sierra y selva en 12 regiones del país (que comprendió a 11 micro corredores socio económicos), en 21 líneas de negocios, a través de servicios de capacitación y asistencia técnica en tres ejes temáticos: tecnología productiva, gestión empresarial y articulación al mercado

De este programa el diseño del PEMCHP asimiló la normativa de pre-inversión e inversión, así como la gestión y organización del proyecto bajo la modalidad de Núcleo ejecutor y Núcleo Ejecutor Central-NEC. Dada la experiencia alcanzada en los MCSE, en el diseño del PEMCHP se replicó casi toda aquella normatividad para la implementación administrativa y técnica del proyecto, basándose fundamentalmente en la gestión eficaz y eficiente del ciclo del proyecto desde la focalización hasta la liquidación de los mismos a través de los Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales. Actualmente la totalidad de los 77 proyectos del PEMCHP, se encuentran debidamente liquidados técnica y administrativamente.

- c) El “Proyecto de Desarrollo Agroalimentario y Patrimonial de Familias Campesinas Pobres de 15 micro cuencas de Cusco y Puno”, llevado a cabo por FONCODES conjuntamente con los gobiernos locales, durante los años 2003-2004. En líneas generales, esta vertiente aportó la mejora de la parte técnica de los aspersores de riego, incorporando aspersores con control de calidad que reemplazaron a las botellas de plástico que utilizaron experiencias anteriores.

De este modo, de los proyectos de infraestructura de riego del PEMCHP y de FONCODES, se han adecuado al manejo técnico de riego por aspersión a una escala artesanal para posibilitar la eficiencia en el uso del recurso hídrico. En base a la experiencia de este proyecto, en el PEMCHP se calcularon los costos unitarios para

cada uno de los ítems de las 10 tecnologías Además permitió mejorar técnicamente la incorporación de aspersores adecuados a la realidad de pequeños proyectos de riego tecnificado en ámbitos rurales, cuyos terrenos tienen mucha pendiente.

Particularmente, la intervención incide en una mejora sustantiva en el manejo del agua de riego, lo que a su vez posibilita el incremento de la producción agraria (pastos, ganado, animales menores, etc.) y la organización de su parcela de modo de obtener una producción de alimentos que apuntale las condiciones nutricionales de las familias.

La incorporación del aprendizaje en el proyecto se asumió vinculándola directamente con la adopción de cada tecnología y sus componentes. Aspecto considerado importante, debido a los alcances indirectos que ello conlleva, como por ejemplo: valoración de la persona o de la familia, sobre la inversión de tiempo y dinero, respecto a los beneficios percibidos, entre otros.

Con las experiencias aprendidas, el proyecto especial Mi Chacra Productiva propone un nuevo enfoque de extensión agraria y de uso eficiente de los recursos locales con que se cuenta, donde se promueve el fortalecimiento de la identidad cultural, donde la capacitación es horizontal, donde el que trasmite el conocimiento y el que lo recibe son socialmente pares, hablan el mismo idioma, reconocen los saberes de sus interlocutores y sobre ese terreno abonado, le agregan nuevos conocimientos. Se recuperan y potencian valores de solidaridad, ayuda mutua y se motiva la emulación ya que es frecuente que el capacitado diga, “si él que es campesino como yo, lo hace, por qué yo no voy a poder hacerlo”.

3.1.5 Componentes.

El Proyecto Especial tiene dos componentes:

- a) *Desarrollo de capacidades productivas de las familias rurales:* Comprende el desarrollo de las capacidades productivas de las familias rurales en extrema pobreza, lo cual se realiza mediante la implantación de tecnologías productivas que les permita incrementar sus áreas cultivables bajo riego, desarrollar habilidades y destrezas en el manejo de módulos productivos y gestionar eficientemente los recursos productivos de sus predios.

Las tecnologías relacionadas a este componente son las siguientes:

- i. Infraestructura de riego presurizado.
- ii. Huerto fijo de hortalizas a campo abierto.

- iii. Parcela de pastos asociados.
- iv. Miniparcelas para la producción de granos y tubérculos.
- v. Agroforestería.
- vi. Módulo de abonos orgánicos.
- vii. Módulo de crianza de gallinas.
- viii. Módulo de crianza de cuyes.

b) *Mejora de la seguridad alimentaria:* Consiste en incorporar prácticas saludables de consumo y preparación de alimentos en las unidades familiares, mediante la implantación de las tecnologías:

- i. Cocinas mejoradas.
- ii. Agua segura

Asimismo, las tecnologías indicadas en el primer componente permitirían mejorar la ingesta de alimentos de las familias, incrementando su consumo de proteínas, carbohidratos, vitaminas y minerales, a partir de la diversificación de la producción de sus predios.

El diseño básico del proyecto especial Mi Chacra productiva se ejecutó con arreglo a las siguientes características de intervención que se muestran en el cuadro siguiente.

Plan de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural

Características	Criterio de definición
Ámbito geográfico	Sierra
Población objetivo	Familias rurales en extrema pobreza (Quintil 1) en zonas de sierra, preferentemente, en las áreas de intervención del Programa JUNTOS. En cada zona de intervención, el NEC podrá definir criterios técnicos
Organización de la población para el financiamiento.	Núcleo Ejecutor y Núcleo Ejecutor Central (NE y NEC). Los NEC incorporan la participación de los municipios (participación en la gestión de los recursos).
Nº Promedio de familias por intervención.	80 (Por módulo de intervención)
Inversión máxima	Hasta US\$ 50,000 (por módulo de intervención)
Línea de financiamiento	Desarrollo de capacidades en la unidad productiva familiar.
Línea de corte	US\$ 400.00 por familia
Periodo de ejecución	Nueve (9) meses
Agentes que participan en la implantación	Expertos locales, Yachachiq, Coordinador de apoyo técnico, Supervisor de NEC, Beneficiarios.
Aporte de contrapartida de usuarios	Hasta 60% del costo total (aporte no monetario en materiales y mano de obra).
Bienes de capital	Se financia módulo de capacitación, bienes para capitalización y servicios de asistencia técnica.
Selección de agentes	Selección por concurso.
Seguimiento y monitoreo	Elaboración de línea de base. Evaluación de impacto (indicadores, sistematización).
Enfoque	Descentralista y comunal.
Modalidad de transferencia de recursos a usuarios	Donación con cargo
Instrumentos operativos	Guía de ejecución

Fuente: "Plan de desarrollo de capacidades de la familia rural". Ministerio de la mujer y desarrollo social (MIMDES). Febrero, 2009.

3.1.6 Organización.

En el diseño del proyecto, se estructura la organización del PEMCHP como sigue:



Fuente: Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural denominado "Mi Chacra Productiva"

- El Comité Directivo Intersectorial – CDI, está conformado por:
 - Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, quien lo presidirá.
 - Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros.
 - Un representante del Ministerio de Agricultura.
 - Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las funciones del CDI, de acuerdo a lo establecido en la RM N° 449-2009-PCM, son las siguientes:

- Aprobar los lineamientos operativos del Proyecto Especial, a propuesta del FONCODES.
- Determinar la zona de intervención del Proyecto Especial, en concordancia con lo establecido en los artículos 3° y 6° del Decreto Supremo N° 004-2009-MIMDES.
- Establecer las disposiciones para la elaboración y aprobación de expedientes técnicos, la determinación de responsabilidades de los miembros del Núcleo Ejecutor, así como los demás documentos de cumplimiento obligatorio para el Núcleo Ejecutor.
- Aprobar las guías para la ejecución y rendición de cuentas de los núcleos ejecutores.
- Emitir opinión sobre los estudios de Línea de Base e informes de supervisión y evaluación de resultados del Proyecto Especial, así como las recomendaciones que correspondan.

El Coordinador General del Proyecto Especial, es el representante de FONCODES, quien además ejercerá las funciones de Secretario del Comité²².

En virtud a lo señalado en la RM N° 441-2009-MIMDES, FONCODES está encargado de la gestión del Proyecto Especial y el Gerente de la Unidad Gerencial de Fomento de Desarrollo Productivo es el Coordinador General de dicho Proyecto. Adicionalmente, en la sede central de FONCODES se cuenta con especialistas de las diversas unidades orgánicas, correspondientes a:

- Unidad Gerencial de Fomento de Desarrollo Productivo- UGFDP.
- Unidad Gerencial de Articulación Territorial- UGAT.
- Unidad de Planeamiento y Resultados - UPR.
- Unidad Administrativa -UA.
- Equipo de Trabajo de Asesoría Legal – ETAL

Los jefes zonales de FONCODES, en cuyos ámbitos se ejecutaron los proyectos, de acuerdo a las funciones que le corresponden, fueron los responsables de coordinar la elaboración de los expedientes técnicos, la evaluación y aprobación de los proyectos, así como la supervisión de la ejecución de los mismo y la respectiva rendición de cuentas, de acuerdo a la normatividad de FONCODES.

Por cada Núcleo Ejecutor Central-NEC²³, antes del inicio de la ejecución de los proyectos se constituyó un Comité Consultivo Local-CCL, conformado por:

²² Ante la adscripción de FONCODES al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, los miembros de este comité han sido actualizados. El que preside el CDI, es el Director Ejecutivo de FONCODES por delegación del MIDIS, en tanto que el Coordinador General es el es gerente de la Unidad Gerencial de Fomento de Desarrollo productivo –UGFDP, de FONCODES.

- El (los) alcalde (s) distrital (es) o su (s) representante (s).
- El Jefe Zonal de FONCODES o su representante.
- Un representante del Programa JUNTOS.
- Representantes de otras instituciones públicas y privadas que contribuyan al cofinanciamiento de acciones orientadas a la sostenibilidad de los proyectos.

3.2 Análisis de los principales elementos del diseño y su aporte al logro de los objetivos.

El proyecto especial Mi Chacra Productiva, en su diseño presenta elementos importantes que están orientados al cumplimiento de sus objetivos, los cuales son analizados a continuación a fin de reflexionar y profundizar respecto al modelo aplicado y las condiciones que se dieron en su operación, levantando lecciones aprendidas que puedan contribuir al diseño de futuras intervenciones.

3.2.1 El paquete tecnológico definido por el proyecto.

El paquete tecnológico fue ampliamente discutido por los técnicos del Instituto para una Alternativa Agraria-IAA y de FONCODES, siendo esta última institución la responsable del paquete final presentado en el proyecto.

Los diseñadores del proyecto especial Mi Chacra productiva consideraron que la población objetivo está constituida por las familias rurales que se encuentran en condición de pobreza (quintil 1) y viven en una economía de subsistencia, con tecnologías productivas poco desarrolladas, que no les permiten mejorar sus actividades productivas ni la generación de excedentes mínimos para aspirar a su inclusión en el mercado.

En el siguiente cuadro se presentan las 10 tecnologías aplicadas por el proyecto y los cambios que se esperaba producir en las familias rurales.

Tecnologías del proyecto	Cambios que se espera produzcan
<p>Infraestructura de riego presurizado</p> <p>Equipo de aspersión a partir de un hidrante, en base a fuentes de agua existentes en las inmediaciones de las áreas de cultivo, tales como manantes, riachuelos. Constituye soporte fundamental de las otras tecnologías que se implementa en el proyecto especial.</p>	<p>- Cambio de cultura de riego. Riego frecuente con lluvia artificial. Aprovechamiento óptimo de potencialidades, para convertirlas en fuentes generadoras de seguridad alimentaria, mejora en la calidad nutricional e incremento de ingresos monetarios.</p> <p>- Uso eficiente del agua y programación de riego.</p>

²³ El Núcleo Ejecutor Central-NEC, es la organización que se forma a instancia de 5 a 6 Núcleos Ejecutores del mismo ámbito de intervención, para la gestión de financiamiento de la preinversión, administración de recursos y ejecución de los proyectos de Mi Chacra Productiva. Se llegó a conformar un total de 17 NEC en el ámbito de los cinco departamentos de intervención del proyecto.

<p>Huerto fijo de hortalizas a campo abierto</p> <p>Para este trabajo se ha destinado un área mínima de 100 m², en el cual se cultivan seis tipos de hortalizas: acelga, beterraga, cebolla, lechuga, rabanito y repollo. El cultivo de las hortalizas será bajo condiciones de riego por aspersión.</p>	<p>Incremento de cédula de cultivo.</p> <p>Se tiene hortalizas las 52 semanas del año.</p> <p>Mejora la calidad nutricional de la familia.</p> <p>Generación de excedentes.</p>
<p>Parcela de pastos asociados</p> <p>Se destinará un área mínima de 500 m² para la instalación de un cultivo de pastos asociados, en este caso se trata del cultivo asociado de Rye Grass Italiano con Trébol Rojo.</p>	<p>Mejora de la productividad.</p> <p>Se tiene pasto verde todo el año y mejora la producción de animales menores y mayores.</p>
<p>Mini parcelas para la producción de granos y tubérculos</p> <p>Para este rubro, se destinará un área mínima de 800 m², en el cual se cultivará un mínimo de cuatro especies de productos alimenticios de las siguientes especies: arveja, avena, cebada y habas, cada uno de estos productos se cultivarán en un área aproximada de 200 m².</p>	<p>Se tiene en promedio 2 campañas al año de cada producto.</p> <p>Mejora la calidad nutricional de la familia.</p>
<p>Agroforestería</p> <p>Consiste en la plantación de especies arbustivas para cercos vivos de las parcelas delimitadas para el proyecto, estos arbustos tienen doble finalidad: protección del área de cultivo y producción de leña para combustible en las zonas alto andinas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reduce la evaporación del suelo. Corta vientos, mitiga heladas, se genera microclima y mejora la producción. - Reduce la velocidad del agua que corre sobre la superficie del terreno y reduce la erosión del suelo. Mejora las condiciones físico-químicas del suelo y eleva su productividad.
<p>Modulo de crianza de cuyes</p> <p>Pequeños módulos familiares de crianza de cuyes, compuesto por cuatro (4) cuyes reproductores: tres hembras y un macho), entre 2 y 4 meses de edad. El sistema de crianza será en pozas construidas de adobe con 1 m² de superficie cada una, provistas de una cama hecha a base de paja.</p>	<p>Consumo familiar mensual.</p> <p>Mejora en la calidad nutricional de la familia, así como mejora el ingreso familiar por las ventas realizadas.</p>
<p>Modulo de crianza de gallinas</p> <p>Compuesto por cuatro (4) gallinas con doble propósito: producción de huevos para autoconsumo familiar, cuyo excedente de producción puede ser comercializado, y; producción de carne para el consumo familiar al final del periodo de postura.</p>	<p>Mejora la calidad nutricional de la familia.</p>
<p>Modulo de abono orgánicos</p> <p>Los abonos orgánicos pueden ser de origen animal o vegetal. De origen animal: la orina, sangre, huesos, estiércol, residuos de pesca, etc. De origen vegetal: residuos de cultivos, semillas, hojas secas, algas, etc.</p>	<p>Incrementa la producción de alimentos y mejora su calidad nutritiva.</p> <p>Mejora la salud de la familia.</p> <p>Mejora el medio ambiente.</p>
<p>Cocina mejorada</p> <p>Construidas con materiales de la zona y materiales proporcionados por el proyecto, la función principal es</p>	<p>Evita la inhalación de humo y disminuye enfermedades bronquiales de la familia.</p> <p>Mejora la temperatura de la casa.</p>

<p>reducir el consumo de leña. La construcción de la cocina mejorada, se ejecutará considerando las normas técnicas de SENCICO.</p>	<p>Ahorro en el consumo de leña; lo cual permite un ahorro promedio de dos cargas de 55 kg. por mes en cada familia.</p>
<p>Agua segura La manera de obtener agua saludable es haciendo hervir el agua antes de consumirla. Esta tecnología se refiere al tratamiento de las aguas que las familias consumen de los manantiales, acequias o agua entubada.</p>	<p>Mejora la salud de la familia en especial de los niños. Evita males estomacales y disentería en los niños.</p>

Fuente: Expediente técnico de proyecto productivo “Mejoramiento de las capacidades productivas y de seguridad alimentaria de las familias rurales de la comunidad campesina de Llullucha”. FONCODES, 2009.

Este paquete tecnológico fue establecido para ser aplicado uniformemente en contenido y tiempo en todo el país lo cual trajo algunas limitaciones en el momento de la implementación:

- A pesar que el proyecto se ejecuta a nivel de la sierra rural, sin embargo existen diversas altitudes que no se tuvieron en cuenta y que no permitieron la aplicación de 10 tecnologías. Por ejemplo, para implementar la tecnología de huerto fijo de hortalizas a campo abierto, se requiere que el terreno elegido esté a una altitud por debajo de los 3,000 msnm; por esto en algunos distritos focalizados por el proyecto, tales como Santo Domingo de Acobamba-Huancayo, que está a 3,650 msnm y Huanoquite-Cusco que se ubica a 3,391, las verduras y hortalizas no han tenido mucha acogida por lo que los beneficiarios han enfatizado más en el cultivo de cereales y tubérculos.
- En determinados casos se tuvo que dejar de lado algunas tecnologías porque, ya habían sido ejecutadas anteriormente, ya sea por el gobierno local o por el gobierno regional o alguna ONG. Ese fue el caso, por ejemplo, en el distrito de Palca-Huancavelica, el gobierno regional ya había instalado las cocinas mejoradas y lo que hizo el proyecto, en coordinación con el núcleo ejecutor, fue reforzar y mejorar la infraestructura de la cocina con calaminas en sus techos para evitar que el agua de las lluvias malogre los alimentos.
- Respecto al cronograma de las actividades, en el proceso de implementación de las 10 tecnologías, los beneficiarios manifestaron que la lluvia de la temporada les había perjudicado porque ha ocasionado desbordes de las laderas de los terrenos generándose huaicos que han arrastrado todos los sembríos de las sementeras (tecnología de miniparcelas para la producción de granos y tubérculos). En el distrito de Pichirhua, se observó que las parcelas de maíz habían sido arrastradas por las excesivas precipitaciones pluviales que se estaban produciendo en los meses de noviembre y diciembre último.

Cuando se visitó el campo, los beneficiarios entrevistados señalaron que la implementación de estas tecnologías debería tener en cuenta el calendario agronómico de la sierra rural (aspecto que el diseño del proyecto no contempla) de modo que sea más eficiente la intervención. Por ello es importante, tener en cuenta el calendario agronómico en la implementación de las tecnologías del proyecto.

- Los expertos locales señalan que los adultos mayores no podían trabajar bien en la implementación de las tecnologías, por su edad y estado de salud. Esta población proviene de la porción que está fuera del ámbito de JUNTOS y que en su mayoría está compuesta por líderes de la zona que apoyan las actividades para el desarrollo de su comunidad y son lo que lideran los núcleos ejecutores. Pero, cuando se trata de implantar nuevas tecnologías²⁴, tales como los aspersores de riego, o cocinas mejoradas con orificios pequeños para las ollas, o las cocinas sin los hornos, se demoran en entender la lógica del cambio, lo cual limita el normal desarrollo de las actividades programadas por el proyecto. Además, las personas adultas requieren un apoyo adicional cuando se trata de revisar manuales y folletos de las tecnologías implementadas.
- También en la evaluación, se detectó que algunas tecnologías explicitadas en los expedientes técnicos, al inicio del proyecto no fueron suficientemente precisas en los requerimientos de la realidad local donde se ejecutó el proyecto: Esto ocurrió principalmente en lo relacionado a las cocinas mejoradas. En el trabajo de campo se encontró que en el distrito de Huanquite, hubo una demora en la certificación del modelo adecuado a la zona y en la comunidad de Auquibamba del distrito de Pichirhua, los ladrillos pandereta que eran parte del expediente técnico se habían reventado en las cámaras de las cocinas, ocasionando la fuga de fuego consecuentemente disminuyendo la capacidad de combustión de la cocina.
- También se encontró que no se tuvo en cuenta que no en todas las comunidades existen agregados (arena, piedra chancada) para la construcción de las cocinas mejoradas y los galpones para la crianza de cuyes, como se vio en la comunidad de Pantipata Incahuasi del distrito de Cachora, donde los agregados se debieron traer de otros lugares. En este caso, después de varias coordinaciones de los agentes del

²⁴ Entrevista a supervisor nacional del proyecto especial Mi chacra Productiva de la sede central de FONCODES, que tuvo a su cargo la coordinación de la supervisión de actividades del proyecto, en las zonas de Abancay, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín durante la ejecución del proyecto entre junio 2010 y marzo 2011. Observó que las personas adultas requieren un apoyo adicional cuando se trata de revisar manuales y folletos de las tecnologías implementadas. Ellos representan aproximadamente el 5% de la población beneficiaria total del proyecto especial Mi chacra productiva.

proyecto en campo se logró que la municipalidad local apoyara con sus volquetes el traslado de estos materiales hacia los ámbitos de atención del proyecto.

- También se dieron casos en que la familia ya contaba con una o hasta dos cocinas mejoradas pero no certificadas, instaladas por instituciones o proyectos que tuvieron intervención previa al PEMCHP, como son los casos de Programa JUNTOS, Caritas y Prisma, lo que evidenció una duplicidad de esfuerzos y saturación de oferta de servicios a las mismas familias.
- Para el caso de agua segura, hubo cambio de tecnología. Inicialmente se consideró un dispositivo que utilizaba botellas de plástico transparente, que por la radiación solar eliminarían los microorganismos patógenos. Al tomar conocimiento de que este procedimiento podría generar dioxinas que afectarían la salud, se optó por cambiarlo por agua hervida o tratada con cloro, y almacenamiento en recipientes cerrados con dispensadores.
- En esta tecnología también faltó realizar coordinaciones con el sector correspondiente pues, por ejemplo, en algunos ámbitos como en los distritos de Pariahuanca y Santo Domingo de Acobamba, la posta médica realizaba campañas de lavado de manos, nutrición y preparación de alimentos; y por tanto trataba el tema de la calidad del agua. Igualmente, faltó coordinación sobre el valor nutricional de los alimentos. Aproximadamente el 50% de los beneficiarios saben qué deben darle de alimento al niño, pero no hay un conocimiento diferenciado sobre el valor de los alimentos.

Cabe señalar que en un número no muy representativo de casos, los beneficiarios del proyecto viven en otros lugares, han migrado por mejoría y por el tema de educación, pero no han dejado sus predios de la comunidad, siembran y luego se van a la ciudad intermedia a desarrollar actividades que le generen ingresos monetarios. Esto trae limitaciones al proyecto porque no se puede coordinar oportunamente con los beneficiarios directos para la entrega de los insumos y materiales del paquete tecnológico que provee el proyecto y la firma de conformidad de las actas correspondientes, retrasándose de este modo los informes de los expertos locales y del coordinador técnico para el pago de honorarios de estos actores del proyecto. Aquí es necesario mejorar la focalización de las familias beneficiarias en el diseño del proyecto.

Las tecnologías que tuvieron mayor aceptación en su aplicación por parte de los beneficiarios fueron, por un lado, el sistema de riego por aspersión, para el riego de alfalfa, cultivos de verdura; y de otro lado, la crianza de animales

menores (cuyes y gallinas). Según el documento de evaluación realizado al final del proyecto²⁵, se ha mejorado la alimentación de la familia con el proyecto: se están incluyendo verduras en sus alimentos semanales, sin embargo, dicha mejora se ha dado de acuerdo a la cantidad y tipo de cosecha obtenida.

Después de haberse implementado las 10 tecnologías se podría concluir que el paquete tecnológico diseñado por el proyecto, a pesar de las dificultades señaladas, relativamente ha satisfecho las necesidades de la población porque, en su diseño se han tomado en cuenta los saberes culturales en manejo agrícola y cuidado de animales menores existente en las zonas de intervención. Los beneficiarios indicaban que en términos generales, el proyecto es bueno, están contentos con los servicios, porque los ha ayudado mucho en la tecnificación de su agricultura.

Sin embargo, en la visita y estudio de campo realizada y entrevistas a algunos beneficiarios representativos del proyecto, se determinó que falta especificar y flexibilizar las condiciones técnicas del paquete tecnológico para obtener mejores resultados. En este sentido, en futuros diseños se requiere una mayor profundización en la etapa del diagnóstico para definir mejor los contenidos y articular adecuadamente las intervenciones. Se requiere un mayor análisis de las características de los terrenos relacionadas a la fertilidad y altitud, así como coordinar con los gobiernos locales y regionales la existencia de proyectos similares para fortalecerlos o complementarlos con el proyecto.

3.2.2 El presupuesto asignado por familia.

Inicialmente existieron conversaciones entre los representantes del IAA y FONCODES, para establecer los costos unitarios, en base a la implementación de 17 tecnologías. Sin embargo por la modalidad de intervención de FONCODES a través del Núcleo ejecutor, se determinó realizar un plan piloto, con la implementación de sólo 10 tecnologías. En base a estas coordinaciones, FONCODES elaboró una propuesta técnica, que fue discutida en el MIMDES, con la intervención de representantes de varios sectores, entre los que se encontraban Agricultura, Economía, MIMDES y la PCM, quienes elaboraron una propuesta de un decreto supremo para la ejecución de la propuesta discutida.

Es así como, a través del Decreto Supremo N° 004-2009-MIMDES, se autorizó la transferencia de partidas en el Presupuesto Público para el año Fiscal 2009, hasta por la suma de S/. 10 millones de Nuevos Soles a favor del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES, para financiar el Proyecto Especial de

²⁵ Estudio de evaluación final del proyecto especial de Desarrollo de Capacidades y de Mejora de la Seguridad Alimentaria de la Familia Rural denominado "Mi Chacra productiva", Swisscontact, 2011.

Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural denominado “Mi Chacra Productiva”.

En este dispositivo, entre otros aspectos, se señala el monto de S/. 1,100 por familia, para la implementación de 10 tecnologías durante 9 meses, monto que había sido calculado por los técnicos, teniendo en cuenta los costos directos e indirectos de la intervención.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución del financiamiento en nuevos soles de cada una de las 10 tecnologías a implementarse por familia:

Tecnologías a implementarse por el proyecto	Financiamiento por familia (S/.)	%
1. Infraestructura de riego presurizado	666.0	60.5%
2. Huerto fijo de hortalizas a campo abierto 100 m2	4.0	0.4%
3. Parcela de pastos asociados 500 m2	29.0	2.6%
4. Mini parcelas (08) para la producción de granos y tubérculos 800 m2	49.0	4.5%
5. Agroforestería	40.0	3.6%
6. Modulo de crianza de cuyes (cuyes, medicina y galpón)	60.0	5.5%
7. Modulo de crianza de gallinas (medicina y gallina)	46.0	4.2%
8. Modulo de abono orgánicos	68.0	6.2%
9. Cocina mejorada	133.0	12.1%
10. Agua segura	5.0	0.5%
Total	1,100.0	100.0%

Fuente: Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural denominado “Mi Chacra Productiva. FONCODES, 2009.

De las 10 tecnologías, prácticamente el 78.8% del total del financiamiento del proyecto a cada familia, es absorbido por tres tecnologías: riego presurizado el 60.5%, cocina mejorada con el 12.1% y módulos de abono orgánico con el 6.2%, y en el extremo opuesto, están las tecnologías con una escasa asignación de presupuesto, tales como agua segura (0.5%) y huerto fijo de hortalizas a campo abierto (0.4%), los mismos que son cofinanciados por las familias beneficiarias del proyecto que por su condición de pobreza muchas veces no pueden cubrirlos por que no disponen de liquidez, ni mucho menos de los materiales requeridos.

En documentos revisados como el expediente técnico del proyecto “Mejoramiento de las capacidades productivas y de seguridad alimentaria en la comunidad de Siusay, distrito de Lambrama, provincia de Abancay-Apurímac”, se identificó la distribución del costo unitario de cada una de las tecnologías. En relación a la tecnología referida a infraestructura de riego presurizado, que tiene el mayor presupuesto (60.5%) del total de las 10 tecnologías, presentado en cuadro anterior, se hace una descripción de cada uno de los materiales de riego y el monto que le corresponde a ellos y se nota que se respetó el monto máximo señalado en el diseño del lineamiento operativo del proyecto especial Mi Chacra Productiva. Lo mismo ocurre con las otras tecnología, cuyos materiales están establecidas en base a criterios técnicos y precios de mercado.

Descripción de los materiales requerido para de riego presurizado

Materiales para infraestructura de riego presurizado	Monto (S./)
Cemento Tipo I	110.00
Tubos PVC 1 1/2" C-7.5	34.00
Reducción / PIC SAP C-10 De 1 1/2 a 1	4.00
Llave de paso de 1 1/2"	18.00
Tubos PVC 1" C - 7.5	99.00
Manguera PE de 25 mm C-4	80.00
Llave de paso de 1"	10.00
Cinta teflón	1.00
Aspersor PE 1/2	32.00
Válvula de Hidrante PE 3/4 PE	35.00
Llave Bayoneta de acople rápido	14.00
Tee de 1"	4.00
Niple de 30 cm. de 3/4	3.00
Reducción tipo campana de 1 a 3/4	1.00
Unión de 3/4 PVC/CR	0.00
Codo de enlace de 25 mm / PVC SAP	10.00
Unión de Manguera / PVC SEL de 3/4	6.00
Agregados para la Cámara de carga	--
Mano de obra no calificada (Apertura de zanjas, tapado y otros/ maestro de Obra	--
Total	461.00

Fuente: Expediente técnico del proyecto "Mejoramiento de las capacidades productivas y de seguridad alimentaria en la comunidad de Siusay, distrito de Lambrama, provincia de Abancay-Apurímac" Mi Chacra Productiva, FONCODES, Diciembre 2009.

Y en el caso de las cocinas mejoradas, los costos previstos son como sigue:

Distribución de materiales para cocina mejorada

Materiales para cocina mejorada.	Monto (S./)
Horno de arcilla /Cilindro preparado para horno	100.00
Chimenea	25.00
Parrilla metálica de 4,5 mm INC- ACC para cocina	15.00
Parrilla para Horno /C/F Corr- de 1"	10.00
Latón simple / plancha metálica de 1/8	20.00
Materiales para la construcción (Adobes, arcilla, y otros)	--
Mano de obra no calificada	--
Total	170.00

Fuente: Expediente técnico del proyecto "Mejoramiento de las capacidades productivas y de seguridad alimentaria en la comunidad de Siusay, distrito de Lambrama, provincia de Abancay-Apurímac" Mi Chacra Productiva, FONCODES, Diciembre 2009.

Según los dos últimos cuadros anteriores presentados, cabe mencionar, que si bien es cierto que en los expedientes técnicos de los proyectos de Mi Chacra Productiva, los costos unitarios no son exactamente similares a los montos expresados en el diseño de los lineamientos operativos del proyecto, el monto de S/: 1,100.00 por familia se respetó, bajo el mandato expreso del Decreto Supremo N° 004-2009-MIMDES.

Durante la implementación del proyecto y de acuerdo a las entrevistas realizadas a los supervisores de campo, así como a los yachachiq y beneficiarios del proyecto, se evidenció que una limitación de trabajar con un presupuesto fijado por familia fue que en el momento de la ejecución de las

actividades no había ninguna posibilidad de realizar ajustes a los costos establecidos en el diseño del proyecto para realizar alguna mejora a cada una de las tecnologías previstas. Tampoco, se permitió realizar ningún ajuste administrativo para solventar gastos imprevistos que ocurren en la ejecución de un proyecto, como por ejemplo trasladar materiales de construcción para las cocinas mejoradas o para la construcción de galpones para cuyes y gallinas.

Ante estas limitaciones se reforzaron las coordinaciones con los gobiernos locales para que apoyaran con sus volquetes el traslado de materiales, así como también se tuvo que hablar con los directivos de los Núcleos Ejecutores para que solventaran alguno de estos gastos.

Por lo mencionado, en futuros diseños de este tipo de proyectos con desarrollo de capacidades productivas para familias rurales en condición de extrema pobreza, se debe tener en cuenta un diagnóstico exhaustivo en cada una de las comunidades y caseríos focalizados, que permita determinar la real existencia de cofinanciamiento por parte de los beneficiarios y evaluar - haciendo un análisis de los costos unitarios de cada una de la tecnologías- la posibilidad de incrementar los montos y/o flexibilizar cada una de las tecnologías, así como propiciar la permanencia de los expertos locales durante toda la ejecución del proyecto y no sólo en una parte como ha ocurrido en esta experiencia y como se ha constatado en el trabajo de campo. Igualmente se tiene que incorporar tanto a la municipalidad distrital como al gobierno regional para que intervengan como cofinanciadores, en la medida que los resultados que se obtienen en las familias beneficiarias, son de su interés y, de este modo se estaría estableciendo las bases para la sostenibilidad del proyecto por los actores locales.

3.2.3 La oferta de capacitadores de apoyo al proyecto.

En el documento denominado “Plan de desarrollo de capacidades de la familia rural”, que sustenta la propuesta técnica y financiera de ejecución del proyecto, brevemente se señala que el proceso de cambio es generado por el propio sujeto de intervención (familias campesinas y yachachiq: “el que aprende para enseñar”); y se menciona a éstos como actores de la organización de la demanda (planificación, priorización, planificación y programación).

Sin embargo, en el documento “Lineamiento operativo del proyecto especial Mi Chacra productiva” ya no se menciona a los Yachachiq como tales, si no se menciona a expertos locales. En la parte referida a la Contratación de agentes de ejecución se hace referencia a que el proceso de contratación y registro de agentes de ejecución (coordinador técnico, auxiliar contable y expertos locales), está a cargo de un Núcleo Ejecutor Central”. En el mismo documento se señala, que el experto local, es un técnico o especialista, preferentemente del ámbito de intervención donde se localiza el proyecto, que cuenta con experiencia en capacitación de campesino a campesino y en el manejo de las

tecnologías propuestas por el Proyecto Especial. Es contratado por el Núcleo Ejecutor Central-NEC a solicitud del Órgano Representativo del Núcleo Ejecutor. Es responsable de supervisar las acciones de asistencia técnica y acompañamiento, y demás labores para la implementación de las tecnologías señaladas en el expediente técnico del proyecto, de acuerdo al cronograma establecido y al presupuesto asignado.

El proceso de selección se da a través de una convocatoria pública, la que se efectúa teniendo en consideración el registro de agentes de FONCODES de ser el caso, y se publica en la página web de FONCODES, en el rubro correspondiente al proyecto especial “Mi Chacra Productiva”, así como en el mural del equipo zonal de FONCODES y Municipalidades Distritales en cuyos ámbitos se localizan los proyectos productivos de los Núcleos Ejecutores.

En el diseño del proyecto se considera a los expertos locales (yachachiq, camayoc, técnicos agropecuarios, entre otros) para la transferencia tecnológica, porque con este grupo humano, por un lado, se asegura la eficiencia de la capacitación y asistencia técnica de campesino a campesino, con costos menores a los realizados por profesionales o técnicos agropecuarios y, de otro lado, se fortalece la oferta existente en el mismo lugar de ejecución del proyecto y se permite un acercamiento respetuoso, transparente y realista a las familias campesinas potencialmente beneficiarias.

El proyecto presupone que los expertos locales conocen las 10 tecnologías, sin embargo, cuando FONCODES, realizó la convocatoria de estos agentes para la ejecución del proyecto, tuvo problemas en la selección y contratación de los mismos, porque muchos de ellos no cumplían este requisito, es decir, no conocían la totalidad de tecnologías previstas en el proyecto, por lo que no se les podía contratar. Frente a esto se tuvo que variar los términos de la convocatoria y así poder ejecutar el proyecto.

Dado que el proyecto se realiza en varios departamentos, las características de los yachachiq son diferentes. Sus conocimientos varían de una región a otra, inclusive el nombre (yachachiq en Cusco, camayoc en Apurímac, técnicos agrarios en Junín), por este motivo la expresión de experto local, que se le da a estos agentes, sintetiza esa variedad de nombres y saberes locales que existen.

La característica principal de los expertos locales es que son líderes locales con conocimientos empíricos de manejo y gestión agrícola, que se han ido formando en base a su participación en diferentes proyectos públicos y privados y que los gobiernos locales están canalizando para promover el desarrollo económico local.

De acuerdo a lo señalado, podríamos afirmar que este supuesto no funcionó ya que en la práctica, cuando se realizaron las convocatorias, no existió una

suficiente oferta de expertos locales para la ejecución del proyecto y, como se ha señalado, en algunas oportunidades y ámbitos de atención, se tuvo que variar los términos de los perfiles de los expertos locales. Esto retrasó las actividades iniciales del proyecto que eran aquellas en las que tenían que participar los expertos locales (actualización y verificación de condiciones para la implantación de las tecnologías) generándose malestar en los beneficiarios y el reclamo del Comité Directivo Intersectorial-CDI.

Pero además, en el diseño de proyecto, se deberían flexibilizar los términos de referencia para la contratación de los expertos locales, considerando las limitaciones que éstos tienen para presentar un certificado de ser un experto local o yachachiq (no existe institución que otorgue estos certificados)²⁶. Se debe prever un trabajo articulado con las autoridades de las comunidades intervenidas (Teniente Gobernador, Apu, Juez de Paz, Presidente de la comunidad) para que otorguen la certificación a los expertos locales, ya que estas autoridades, sí conocen las habilidades y capacidades de cada uno de los miembros de su comunidad. Esto también conlleva a que en el diseño del proyecto se debe prever acciones de fortalecimiento de capacidades de la oferta existente de expertos locales en los ámbitos intervenidos.

Otra limitación que se ha observado, además de que los expertos locales no dominan las 10 tecnologías, es que el número de expertos programados resulta insuficiente. Existen factores que limitan la implementación de la capacitación del proyecto en los tiempos programados, entre los cuales podemos citar, por un lado, la dispersión de los terrenos agrícolas de los beneficiarios, los cuales no se encuentran en solo lugar, sino que están situados en diferentes lugares y distantes entre sí, por lo que la implementación de la 10 tecnologías del proyecto se vuelve difícil. Ante esto es necesario, aumentar el número de expertos locales por cada Núcleo Ejecutor y hacer un diagnóstico preliminar con un inventario local de la ubicación de los terrenos, existencia de las tecnologías y de los recursos hídricos en el marco de la gestión de la cuenca. Asimismo, otro factor que limita la capacitación para el mejoramiento de los predios, es la escasa cantidad de expertos locales disponibles en cada uno de los ámbitos de ejecución del proyecto. Si bien es cierto que, la implantación de tecnologías a cargo de los expertos locales externos a la comunidad, funciona bien, sin embargo se debe fortalecer la formación de residentes en la misma zona, para dar sostenibilidad al proyecto.

Un aspecto a resaltar y que resulta muy valioso para futuros diseños de este tipo de proyectos es lo que señalaron 2 expertos locales entrevistados en el

²⁶ Salvo algunos programas de desarrollo de capacidades productivas locales que desarrollan algunas ONGs en ámbitos reducidos, tales como ITDG, Care, entre otros, que otorgan calificación a los yachachiq, camayoc y otros, pero sólo en algunas de estas tecnologías. También el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y certificación de la calidad de la Educación Básica-IPEBA, en el 2010 en cusco y Apurímac, se encontraba en un proceso de análisis respecto a la modalidad de acreditación y certificación de los camayoc sólo en dos líneas de intervención: desarrollo ganadero y manejo de pastos.

estudio de campo realizado en los distritos de Pichirhua y Cachora. Ambos coincidieron, en señalar que durante la implementación del proyecto un número adecuado para la asistencia técnica es de 30 familias por cada experto local y no las 45 familias que tuvieron que atender mensualmente. Asimismo, expresaron que ellos habían identificado en sus grupos de familias atendidas a unas 3 personas que cumplían con un perfil de futuros expertos locales a quienes les transmitieron su experiencia y conocimiento de las 10 tecnologías. Esto permite incrementar la oferta de servicios locales para futuras intervenciones.

Asimismo, un factor importante que facilita la implementación de la capacitación es que estos servicios se realizan a través de expertos locales (yachachiq, Camayoc) que son reconocidos por la población como expertos locales y que poseen los conocimientos y técnicas para realizar eficientemente su trabajo.

3.2.4 Articulación de actores locales para la sostenibilidad del proyecto.

Respecto a la sostenibilidad del proyecto, en el diseño no se señala expresamente el tema. Sin embargo, se analizará el tema desde dos perspectivas: la sostenibilidad institucional del proyecto y la sostenibilidad de la intervención en sí.

Respecto de lo primero, del numeral 6 (organización del proyecto especial) de los Lineamientos Operativos del Proyecto se rescata lo siguiente:

- La organización del proyecto, como se ha señalado anteriormente, previó la conformación del Comité Directivo Intersectorial –CDI- que está conformado por un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, quien lo presidirá; un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM; un representante del Ministerio de Agricultura; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y; se tendrá un Coordinador General del Proyecto Especial, en representación de FONCODES, quien además ejercerá las funciones de Secretario del Comité. En representación de la PCM, estaba un representante del programa JUNTOS.
- Este Comité, se encargaría de emitir los lineamientos y normativa para la operatividad del proyecto. Analizando el nivel de representación de sus integrantes se puede deducir que este ente no sólo debía generar los lineamientos para la operatividad del proyecto, sino también los mecanismos de articulación entre los principales programas o proyectos de sus respectivos sectores, para complementar o fortalecer las acciones del proyecto especial, asegurando su sostenibilidad.

Sin embargo, este Comité en lugar de agilizar la implementación del proyecto dificultó la misma. En efecto, transcurrieron aproximadamente seis meses para que recién se conformara el CDI (en Mayo del 2009 se dio el DS-004-2009 y recién en Octubre del mismo año, los sectores involucrados se pusieron de acuerdo para conformarla).

Todo esto ocasionó retrasos en el inicio del proyecto (inicio de implementación de las tecnologías), que coincidió con la temporada de lluvias en la sierra, por lo que se tuvo que esperar que pasen ocasionando malestar general en la población beneficiaria con la que se había realizado la promoción con mucha anterioridad (sin prever que el máximo organismo del proyecto se iba demorar en conformarse). También existió mucha presión y reclamos en las oficinas zonales de FONCODES. En futuras intervenciones es necesario prever y mejorar los mecanismos de articulación y coordinación entre los sectores y la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM para hacer más ágil, eficaz y eficiente la intervención intersectorial. Además este Comité tuvo retrasos en generar o aprobar los lineamientos respectivos y no generó mecanismos de sostenibilidad.

El diseño institucional de la intervención propuesta por el MIMDES propone la inclusión de un representante de MINAG en la instancia nacional encargada del seguimiento y evaluación del Plan. Cabe agregar que en el mismo sentido el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES solicitó acreditar un representante en el Consejo Directivo de Agro Rural, en lo que hace a la articulación de éste con los programas sociales. Esto no se llevó a cabo, justamente porque el CDI no tuvo la visión de articular acciones para la sostenibilidad del proyecto.

- En el literal f) se señala que por cada Núcleo Ejecutor Central, antes del inicio de la ejecución de los proyectos, se constituirá un Comité Consultivo Local-CCL, conformado por: el alcalde distrital o su representante; el Jefe Zonal de FONCODES o su representante; un representante del Programa JUNTOS; y representantes de otras instituciones públicas y privadas que contribuyan al cofinanciamiento de acciones orientadas a la sostenibilidad de los proyectos.

Este comité, según el diseño, tiene como funciones, articular acciones que complementen las actividades del Proyecto Especial, en los ámbitos territoriales que les corresponda y que coadyuven a su sostenibilidad y; promover acciones orientadas al cofinanciamiento de proyectos complementarios al Proyecto Especial.

Revisando informes de ejecución del proyecto de los equipos zonales de FONCODES, se ve que en esta parte, al proyecto le faltó realizar mayor promoción y coordinación con cada uno de estos actores. En el proceso

de focalización, funcionó bien el CCL, pero no en la ejecución de las actividades, debido a:

- i) Falta de interés e inexistencia de una dinámica de trabajo articulado en un espacio territorial que contribuya al desarrollo local a través de las sinergias institucionales.
- ii) O falta de definición de las responsabilidades de cada uno de los actores en el momento de la conformación del comité y de un mínimo plan de trabajo coordinado.

En esto incide mucho el hecho de que los representantes de las instituciones del CCL, tienen sus propias metas y objetivos que cumplir que en la práctica de campo no necesariamente coinciden cuando se pretende trabajar articuladamente. Esto implica que el diseño debe tener en cuenta estos aspectos que pueden limitar la sostenibilidad institucional del proyecto en los ámbitos intervenidos.

La sostenibilidad de la intervención en sí, se puede establecer por los logros obtenidos por los beneficiarios en la implementación de las tecnologías (Swisscontact, 2011). Dado que la intervención del proyecto incide en una mejora sustantiva en el manejo del agua de riego, lo que a su vez posibilita el incremento de la producción agraria (pastos, ganado, animales menores, etc.) y la organización de su parcela de modo de obtener una producción de alimentos que apuntale las condiciones nutricionales de las familias, podríamos señalar que la sostenibilidad de aplicación de las tecnologías por parte de las familias va a dar sostenibilidad a la intervención.

Cabe destacar que formalmente el 100% de las tecnologías han sido implantadas. Es decir, los beneficiarios del proyecto cuentan con infraestructura de riego y han recibido semillas, animales menores, materiales, etc. y se han realizado actividades de capacitación correspondientes para las 10 tecnologías. Por lo que en general, la gran mayoría de beneficiarios han sembrado sus parcelas de pastos, hortalizas, granos y tubérculos. Todos los beneficiarios del proyecto reconocen estos logros y han manifestado estar satisfechos por ello.

El tiempo de adopción de las tecnologías transferidas varía de una tecnología a otra. El tiempo programado depende de la complejidad de la tecnología; del conocimiento previo que tiene el beneficiario del proyecto; de la clara identificación de las ventajas que la adopción de esta tecnología podría ocasionar, del plazo que demora que los beneficiarios reciban los beneficios del cambio de tecnología, del costo de ponerla en práctica y la disponibilidad de recursos, entre otras.

Por todo lo señalado, podemos concluir que un problema que afecta la sostenibilidad institucional de proyecto y de la intervención en sí, ha sido la falta de agilidad en la implementación de los mecanismos señalados en el diseño (relacionados a la conformación y orientación del CDI, CCL, entre otros).

3.2.5 Los criterios de identificación de las familias beneficiarias en los ámbitos del proyecto.

Los sujetos de atención del Proyecto especial Mi Chacra Productiva están constituidas por las familias rurales que se encuentran en condición de pobreza (quintil 1), preferentemente beneficiarios del Programa JUNTOS, ubicadas en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín; que se encuentran bajo una economía de subsistencia, con tecnología productiva poco desarrollada, que no les permite mejorar sus actividades productivas ni la generación de excedentes mínimos para aspirar a su inclusión en el mercado.

De la revisión y análisis realizado al documento Lineamientos Operativos del Proyecto se puede inferir que los lineamientos fueron tres fundamentalmente:

- Por un lado, el proyecto, busca asegurar que la atención del proyecto sea a los beneficiarios que efectivamente sean de extrema pobreza (quintil 1).
- Que la población beneficiaria posea acceso al agua, de modo que la implementación de las 10 tecnologías que provee el proyecto, tenga el soporte en el riego por aspersión.
- Que la población beneficiaria se comprometa con el desarrollo del proyecto a través del aporte en mano de obra y materiales de la zona, requeridos para la instalación de las tecnologías.

Estos lineamientos se tradujeron en cinco requisitos para ser beneficiarios del proyecto, los cuales sólo están indicados, pero no están descritos y explicados en el documento de diseño del proyecto. Sólo fueron transmitidos en las sesiones de capacitación a los agentes del proyecto:

- 1) Hogares del quintil 1, preferentemente beneficiarios del programa JUNTOS.
- 2) Tener acceso a una fuente de agua (manantes, puquiales, ojos de agua, aguas de filtración, bofedales y aguas de acequias y canales).
- 3) Tener disponibilidad de áreas cultivables de aproximadamente 1,400 m², para la instalación de pastos, biohuertos y miniparcels.
- 4) Interés y compromiso de las familias por adoptar e incorporar las 10 tecnologías validadas.
- 5) Disposición a brindar el aporte en mano de obra y materiales de la zona, requeridos para la instalación de las tecnologías.

A continuación se realiza el análisis de los requisitos del proyecto para los beneficiarios.

Requisito 1: Hogares del quintil 1, preferentemente beneficiarios del programa JUNTOS.

Este requisito implicaba que el proyecto buscaba asegurar que la atención del proyecto sea a los beneficiarios que efectivamente sean de extrema pobreza (quintil 1).

Esto se evidencia con el padrón existente de los beneficiarios del Proyecto Especial MI Chacra Productiva, que se encuentra colgado en la página web de FONCODES. El listado final de los beneficiarios, se obtuvo luego de una serie de coordinaciones realizadas entre las oficinas regionales de JUNTOS y FONCODES. El listado comprende a un 70% de la población que proviene del directorio de JUNTOS y que están en el último tramo de atención directa, esto es, familias que están en el cuarto año de atención a cargo de JUNTOS y que requieren fortalecer sus capacidades productivas, ya que en el diseño del Proyecto Especial MI Chacra Productiva, se considera a éste como una estrategia de salida para la población de JUNTOS.

El instrumento fundamental que se usó para este trabajo fue el mapa de pobreza de FONCODES.

En el trabajo de campo se constató que efectivamente, la población del proyecto está constituida por familias rurales que se encuentran en condición de pobreza (quintil 1), preferentemente beneficiarios del Programa JUNTOS. Así las comunidades de Pantipata Baja (distrito de Cachora), comunidad de Chalhuani (distrito de Pichirhua) y la comunidad de Siusay (distrito de Lambrama) – Región Apurímac; se encuentran bajo una economía de subsistencia, con tecnología productiva muy atrasada, que no les permite la continuidad de sus actividades productivas ni la generación de excedentes mínimos para aspirar a su inclusión en el mercado.

También, la producción agrícola, en las comunidades visitadas, se produce mayormente para el autoconsumo aprovechando la época de las lluvias, los excedentes son comercializados a los intermediarios. Algunos productos como el olluco son sembrados en la altura en terrenos de secano. Entre sus principales productos se encuentran cultivos anuales como el maíz amiláceo, frijol, papa, habas, trigo, cebada y quinua. Las personas cuando terminan la cosecha viajan a las ciudades intermedias en busca de empleo y de este modo poder mantener a su familia.

La producción pecuaria mayormente es para la venta para satisfacer las necesidades de alimentación, educación, salud y vestimenta de las familias de la zona. Los cuyes y gallinas los crían para autoconsumo y son consumidos en

festividades familiares. La crianza se realiza como complemento a la actividad agrícola.

También se ha constatado que las comunidades visitadas, se encuentran a una altitud que oscila entre los 2,300 (Pantipata baja-Cachora) y los 3400 msnm (Pantipata Alta-Cachora) y tienen en promedio una población de 160 familias. Tienen una tasa de crecimiento de 0.55% y un nivel de ingreso per cápita anual de 2,400 nuevos soles. El idioma predominante es el quechua²⁷.

A manera de recomendación sobre este requisito, en futuros diseños de este tipo de proyecto, se tiene que tener en cuenta la información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO) para identificar a las personas realmente pobres y evitar duplicaciones de servicios. También, antes del inicio del proyecto se debe realizar una rápida verificación de lo que señala el expediente técnico sobre las exigencias de las tecnologías a implantar y las condiciones de vida de los beneficiarios. Este trabajo se debe realizar con el apoyo de los expertos locales.

Requisito 2: Tener acceso a una fuente de agua (manantes, puquiales, ojos de agua, aguas de filtración, bofedales y aguas de acequias y canales).

Este requisito implicaba que la tecnología de riego presurizado es el motor de cambio en las familias rurales y sobre ella se basan la implantación del resto de tecnologías.

En los expedientes técnicos del proyecto se menciona lo relacionado a la infraestructura de riego presurizado, que en la comunidad se va implementar los pequeños módulos de riego presurizado por aspersión con el equipo de aspersión a partir del hidrante en base a fuentes de agua existentes en las inmediaciones de las áreas de cultivo, tales como manantes, riachuelos, que son el requisito indispensable para la implementación de la tecnología del sistema de riego presurizado, la misma que constituye el soporte fundamental de las otras tecnologías que se propone implementar mediante el proyecto especial.

Asimismo, se encuentran los detalles técnicos relacionados a la capacidad hídrica para implementación de las tecnologías del proyecto. En general, las obras de captación presentes en los distritos del proyecto son obras rústicas, cuyo estado de conservación es variable. En la mayoría de los casos no es bueno, y con bajas eficiencias de captación, lo cual implica pérdidas importantes desde el principio de los sistemas.

²⁷ Esta información se corrobora en los documentos de los expedientes técnicos del proyecto especial Mi Chacra Productiva en el ámbito de los distritos de Lambrama, Pichirhua y Cachora, en la provincia de Abancay, región Apurímac. Estos documentos físicamente se encuentra en las oficinas del equipo zonal Abancay de FONCODES.

Así se tiene que en el distrito de Pichirhua coexisten obras de infraestructura con diversos niveles de uso, antigüedad y funcionamiento. En efecto, hay sistemas de riego que sólo son utilizados durante la siembra grande, mientras que otros se utilizan durante casi todo el año.

Asimismo, existe gran heterogeneidad en la naturaleza de las obras y en el estado de conservación y mantenimiento de las mismas, muchas veces consecuencia de la existencia o no de una buena organización del riego.

El diseño del proyecto, establece que el Núcleo Ejecutor, antes de iniciar la ejecución de las actividades del proyecto, el experto local seleccionado, deberá realizar una verificación en campo sobre la existencia o no de las condiciones técnicas para la implementación de las 10 tecnologías. Esta labor se realiza durante el primer mes de contrato de los agentes externos del proyecto.

De este modo, previo al inicio de la ejecución del proyecto, los coordinadores técnicos y expertos locales (agentes del proyecto), realizan una validación de la existencia de las fuentes de agua para la tecnología de riego por aspersión y el área mínima de terreno para implementar las tecnologías en cada familia beneficiaria. Como resultado de este trabajo, en algunos casos, se detectó un porcentaje mínimo de familias que no contaban con el recurso hídrico necesario para llevar a cabo el proyecto, por lo que se procede a realizar los correctivos necesarios en coordinación con el CDI local y los gobiernos locales, así como con los representantes de las comunidades (Informes de campo de supervisores de FONCODES).

Sin embargo, en una reciente evaluación realizada²⁸ se ha detectado que algunas tecnologías explicitadas en los expedientes técnicos, al inicio del proyecto, no fueron suficientemente precisas en los requerimientos de la realidad local donde se ejecutó el proyecto, principalmente relacionado al riego por aspersión. Asimismo, en la visita de campo realizada (Diciembre, 2011), se detectó que en la comunidad de Auquibamba, del distrito de Pichirhua, está fallando el sistema de riego entubado construido por el Gobierno Regional, de cuyo sistema los proyectos de Mi Chacra Productiva tomaron el agua para la tecnología de riego por aspersión. Lamentablemente estos no funcionaron desde su instalación, por lo que el Gobierno Regional empezó a arreglarlos, pero aún falta colocar las válvulas de presión y los filtros (según comentarios de expertos locales que se logró entrevistar en el lugar). Lo concreto es que se tiene que realizar las coordinaciones con el Gobierno Regional para que repare este sistema y no se perjudiquen las familias beneficiarias del proyecto.

Por lo que, de la revisión de los expedientes técnicos del proyecto, se puede concluir que los beneficiarios captan el agua para el riego de sus sembríos de

²⁸ Estudio de evaluación final del proyecto especial de Desarrollo de Capacidades y de Mejora de la Seguridad Alimentaria de la Familia Rural denominado "Mi Chacra productiva", Swisscontact, 2011.

los canales existentes en la zona que han sido realizados por otros proyecto ya sea del gobierno local o nacional; de los manantiales próximos a sus terrenos o de los ojos de agua que son propiedad de toda la comunidad en la que se ejecuta el proyecto, lo cual asegura la operatividad del proyecto. Sin embargo, es necesario señalar que en la comunidad de Auquibamba buena cantidad de beneficiarios del proyecto (30 familias), aún no podía usar su sistema de riego presurizado porque no se hizo la cámara de carga de agua (represa pequeña de una dimensión de 1m2 con una profundidad de 1 metro, que almacena aproximadamente 1m3 de agua, y a partir de allí se distribuye por tuberías a las cabeceras de los predios rurales de los beneficiarios) ya que utilizaron una matriz que el Gobierno Regional construyó, la cual tiene fallas en la construcción y que hasta la fecha de la visita no se habían reparado.

Todo esto nos lleva a considerar que a pesar que la mayoría de la población beneficiaria del proyecto especial Mi Chacra Productiva tiene acceso a una fuente de agua requerida por el proyecto, aún se necesita mejorar el diseño de focalización. Esto se debe en gran parte a que, en el diseño y fijación de criterios de identificación no han participado los actores principales del proyecto.

Requisito 3: Tener disponibilidad de áreas cultivables de aproximadamente 1,400 m2, para la instalación de pastos, biohuertos y miniparcelas.

Este requisito implicaba para cada beneficiario, la planificación de siembra de sus productos que le permita obtener rendimientos adecuados para su autoconsumo.

La familia beneficiaria de acuerdo a la planificación de siembra de sus productos cotidianos para su autoconsumo y, a la vez teniendo en cuenta los años de uso de sus predios agrícolas, decide cuáles de estos terrenos dispone para el proyecto.

En el diseño del proyecto, los 1400 m2 se distribuyeron²⁹ de la siguiente manera:

- a) Huerto fijo de hortalizas a campo abierto. Para este trabajo se destinó un área mínima de 100 m2, en el cual se instalarían o cultivarían seis tipos hortalizas: acelga, beterraga, cebolla, lechuga, rabanito y repollo. Este trabajo tuvo su sustento en el módulo de riego implementado, es decir, el cultivo de las hortalizas sería bajo condiciones de riego por aspersión.
- b) Parcelas de pastos asociados. De la misma manera que en la anterior tecnología y también con base en el sistema de riego presurizado, se destinó un área mínima de 500 m2 para la instalación de un cultivo de

²⁹ Esta distribución se establece en los Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural denominado "Mi Chacra Productiva. 2009.

pastos asociados de Rye Grass con Trébol Rojo. Con el sistema de riego ya instalado, se procedió a la siembra de los pastos asociados, cultivo que tuvo la finalidad de proporcionar la alimentación básica para la crianza de cuyes, que también fue proporcionada por el proyecto. Si hubiese excedentes de producción de pastos, las familias podían utilizarlo para complementar la alimentación de sus otros animales o, excepcionalmente, para la venta en los mercados más próximos o en la misma comunidad.

- c) Mini parcelas para la producción de granos y tubérculos andinos. Para este rubro, se destinó un área mínima de 800 m², en la cual se cultivó un mínimo de cuatro especies de productos alimenticios, pudiendo ser granos o tubérculos andinos, que puedan adaptarse y prosperar adecuadamente en la zona, tales como arveja, avena, cebada y habas, cada uno de estos productos se cultivaron en un área aproximada de 200 m². Al igual que en los casos anteriores, la finalidad del cultivo de estos productos de pan llevar, en primer lugar, fue el de asegurar la alimentación de las familias y, en segundo lugar, lograr excedentes de producción para la comercialización en los mercados cercanos y generar ingresos económicos en la familia que permitan, por un lado, continuar con el ciclo productivo propuesto y por otro, satisfacer algunas necesidades básicas.

También para la asignación del terreno, el diseño del proyecto y por ende las familias beneficiarias, tienen en cuenta que, por lo general, la agricultura en la sierra se desarrolla mayormente en áreas con topografía accidentada (de moderadas a fuertes pendientes), en laderas que están siendo afectadas permanentemente por la erosión hídrica, generada tanto por la precipitación pluvial o lluvias como por las prácticas de cultivo, y principalmente por el riego por inundación. Esto exige asignar los terrenos que van a ser realmente provechosos para la familia.

Si bien es cierto que la implementación de las miniparcelas, biohuertos y pastos mejorados, requieren aproximadamente 1400 m², los cuales se encuentran distribuidos en los expedientes técnicos de las intervenciones del proyecto, en el campo, en el momento de la implementación de estas tecnologías, en muchas de las familias beneficiarias no fue posible encontrar fácilmente esta área exigida por el proyecto, o de lo contrario, las parcelas estaban ubicadas en diferentes lugares y no muy próximas, por lo que se tuvo que realizar un doble esfuerzo por parte de los expertos locales para llegar a aquellos terrenos y cumplir con esta exigencia del proyecto.

En la visita de campo realizada a una muestra de beneficiarios del proyecto en los distritos de Pichirhua y Cachora, específicamente en el primero, se produjo un problema de tenencia de área de terreno exigida por el proyecto. No todas las familias tenían los 1400 m². Frente a esto, la solución que se planteó en

campo fue completar con terrenos ubicados en diferentes sitios (si no se hacía esto aproximadamente el 50% de beneficiarios salían del proyecto). Por lo que se puede concluir que en el diseño del proyecto no estaba de acuerdo a la realidad de la zona porque las familias beneficiarias no cuentan con esta cantidad de terreno (visita de campo, diciembre, 2011).

Requisito 4: Interés y compromiso de las familias por adoptar e incorporar las 10 tecnologías validadas.

Este requisito, está referido a que los beneficiarios tienen que hacer suyo el proyecto y asegurar su mantenimiento para su sostenibilidad ya que son los únicos y principales actores del cambio y desarrollo productivo mediante la implantación de las 10 tecnologías.

Para determinar este interés y compromiso de las familias beneficiarias, en el diseño del proyecto se estableció el trabajo operativo para la focalización de éstas en el campo. La focalización se realizó, conjuntamente entre las oficinas zonales de FONCODES y las de JUNTOS, las cuales, en las sedes principales de los ámbitos del proyecto convocaron a las autoridades locales, representantes de los potenciales beneficiarios y representantes de instituciones que venían trabajando el tema de desarrollo rural en la zona (esto permitió que en el futuro se llegara a conformar el Comité Directivo Intersectorial- CDI Local).

En la primera convocatoria, los técnicos de FONCODES, realizaron una presentación de las características y alcances del Proyecto especial Mi chacra Productiva y, conjuntamente con todos los presentes, se hizo la focalización, es decir, la selección de los ámbitos específicos y de los beneficiarios teniendo en cuenta los criterios establecidos por el proyecto. Fue un trabajo amplio que se realizó tanto en gabinete como en campo. En los siguientes días, en el campo, se verificaron las características de los predios agrícolas y la existencia de una fuente de agua. De hecho, a partir de estas visitas de campo, FONCODES realizó la promoción directa sobre el proyecto, en audiencias públicas con la población rural, en las comunidades.

Aquí, se les explicó la importancia de su interés y compromiso por adoptar las 10 tecnologías que el proyecto Mi Chacra Productiva proveerá en cada uno de los predios seleccionados y de su mantenimiento. Los responsables de la promoción, explicaron que la implementación de las 10 tecnologías se da a través de servicios de capacitación y asistencia técnica que realizan campesinos que poseen los conocimientos y técnicas necesarias para hacer una eficiente y eficaz transferencia tecnológica agraria, denominados Yachachiq, Camayoc y/o los técnicos agropecuarios locales, a quienes, el proyecto les da la denominación de expertos locales, quienes fueron seleccionados y contratados directamente por los beneficiarios del proyecto organizados en un Núcleo Ejecutor.

En la visita realizada a las comunidades de los distritos de Pichirhua y Cachora, se pudo apreciar que casi la totalidad de los beneficiarios participaron en la implementación de las tecnologías programadas³⁰. También, se pudo constatar que los beneficiarios han hecho suyo el proyecto a través de adoptar e incorporar las tecnologías en sus predios rurales. Algunas familias le dan el mantenimiento correspondiente, no considerado en el proyecto que permitirá la sostenibilidad de las tecnologías. Sin embargo, es necesario que en el diseño de futuros proyectos similares, se especifique claramente la intervención de otros actores locales en la sostenibilidad del proyecto. También, como veremos más adelante, este interés y compromiso por implementar la totalidad de las tecnologías del proyecto se materializó con los aportes de mano de obra y materiales que realizaron los beneficiarios para concretar las acciones del proyecto.

Requisito 5: Disposición a brindar el aporte en mano de obra y materiales de la zona, requeridos para la instalación de las tecnologías.

Este requisito implicaba generar una cultura de cofinanciamiento de los proyectos productivos con los recursos que poseen los beneficiarios.

En el siguiente cuadro se muestra el caso de un expediente técnico con el aporte de los beneficiarios en el cofinanciamiento de cada una de las 10 tecnologías a implementarse por familia:

Tecnologías a implementarse por el proyecto	Financiamiento del PEMCHP	Financiamiento beneficiarios
1. Infraestructura de riego presurizado	474.24	120.00
2. Huerto fijo de hortalizas a campo abierto 100 m ²	40.00	200.00
3. Parcela de pastos asociados 500 m ²	61.50	200.00
4. Mini parcelas (08) para la producción de granos y tubérculos 800 m ²	42.00	265.00
5. Agroforestería	42.00	280.00
6. Modulo de crianza de cuyes (cuyes, medicina y galpón)	128.26	350.00
7. Modulo de crianza de gallinas (medicina y gallina)	79.00	100.00
8. Modulo de abono orgánicos	65.00	305.00
9. Cocina mejorada	113.00	210.00
10. Agua segura	55.00	45.00
Total	1 100.00	2 075.00

Fuente: Expediente técnico del Proyecto "Mejoramiento de las Capacidades Productivas y de Seguridad Alimentaria en la Comunidad de Chalhuani, Distrito de Pichirhua, provincia de Abancay – Apurímac". FONCODES, 2009.

Por la mayoría de las familias rurales beneficiarias del proyecto existió una disposición a brindar el aporte en mano de obra y materiales de la zona, requeridos para la instalación de los galpones para crianza de cuyes y gallinas así como para la construcción de la cocina mejorada, lo cual se reflejó en el presupuesto total contenido en el diseño del proyecto (Aproximadamente las

³⁰ Entrevista a expertos locales de la zona de Pichirhua y Lambrama, quienes expresaron, que todos los beneficiarios mostraron mucho interés por cada una de las tecnologías, predominado sobre todo los referidos a riego presurizado y cocina mejorada. El compromiso de los beneficiarios se dio a través de hacer suyo el proyecto y mantenimiento de las tecnologías implementadas para su sostenibilidad.

6,500 familias debían realizar un aporte de 15 millones de nuevos soles). Este monto es el resultado de la valorización de materiales y mano de obra de los beneficiarios para la instalación de las pequeñas infraestructuras que brinda el proyecto. Actualmente en el proceso de seguimiento de este proyecto, se viene constatando los aportes de los beneficiarios. Se estima que se alcanzó ese monto (según informes internos de los supervisores de campo de FONCODES).

Uno de los factores que ha contribuido a la disposición a brindar aporte en mano de obra y materiales de la zona, requeridos para la instalación de las tecnologías del proyecto, es la promoción que se realizó tanto a nivel de la población beneficiaria como a nivel de los actores locales, así como a nivel de las municipalidades distritales y otras instituciones que conforman el CDI local (Informes de visitas de campo de los supervisores de la sede central de FONCODES, 2010). En esta actividad se explicaron las características y condiciones del proyecto, con lo cual las familias de las comunidades del ámbito de ejecución del proyecto estuvieron de acuerdo con el aporte en mano de obra y materiales de la zona requeridos.

De otro lado, otro factor para que esto ocurra ha sido la participación activa de muchos de los alcaldes distritales, quienes en ciertos casos apoyaron con sus volquetes para el traslado de los materiales hacia el lugar de construcción de las pequeñas infraestructuras que el proyecto impulsa. Este apoyo, motivó aún más a la población beneficiaria. (Informe del supervisor de proyectos productivos de FONCODES, de la vista de campo realizada a los Núcleos Ejecutores de Abancay-Apurímac, 2010).

Sin embargo, en el estudio de campo realizado en Diciembre del 2011, se determinó un malestar de los beneficiarios entrevistados en el distrito de Cachora, ya que en el diseño del proyecto para la construcción de la cámara de carga (antes explicada) se estableció 1 m³ de agregado, pero en la realidad cuando se hizo la obra se identificó que se necesitaba 1.5 m³ (a pesar de no ser aporte de los beneficiarios generó malestar a éstos) porque no se había calculado bien la cantidad de agregado a utilizar en la obra del proyecto perjudicando la eficiencia de la intervención estatal.

A pesar de las dificultades mencionadas, este requisito, contribuyó a generar una cultura de cofinanciamiento de cada una de las tecnologías implementadas y esto conlleva a la apropiación de lo que se está realizando a lo largo del proyecto. En futuros diseños no se debe dejar de lado este requisito, porque en la visita realizada al ámbito del proyecto, se observó y corroboró que todas las familias rurales en condición de pobreza, poseen su fuerza laboral con la cual contribuyen y participan activamente en la generación de valor público en estas zonas.

En la implementación del proyecto, según lo programado, todos los beneficiarios aportaron ya sea con su mano de obra no calificada (para apertura de zanjas, tapado y otros), o en la preparación de terreno para la siembra, acondicionamiento de infraestructura para la crianza de cuyes y gallinas; o poniendo los agregados para la cámara de carga de la tecnología de riego presurizado, entre otros. Estos aportes están registrados en los formatos administrativos que diseñó el proyecto para supervisar e inventariar estos aportes.

A manera de conclusión podríamos señalar que en el diseño del proyecto, los cinco requisitos señalados anteriormente se relacionan directamente con las posibilidades reales de los posibles beneficiarios, porque la mayoría de los hogares del quintil 1, preferentemente beneficiarios del programa JUNTOS, sí disponen de áreas cultivables de aproximadamente 1,400 m², para la instalación de pastos, biohuertos y mini parcelas que el proyecto requiere para implementar las 10 tecnologías, corroborados por los expertos locales (yachachiq), en la etapa de implementación del proyecto.

Sin embargo, en futuros diseños de proyectos similares es conveniente que se flexibilice el requisito de la disponibilidad de áreas cultivables, teniendo en cuenta que la tenencia de propiedad de las familias rurales beneficiarias es heterogénea. El problema que existe cuando los terrenos están en diferentes lugares y separados por una distancia importante, es dónde se coloca el riego por aspersión. Frente a esta dificultad, el diseño del proyecto debe prever esta realidad y establecer algunos criterios que ayuden a la ejecución del proyecto, como por ejemplo, indicar que el sistema de riego presurizado se instale en los terrenos más grandes y próximos a una fuente de agua y en el resto de los terrenos sólo utilizar agua por gravedad.

3.2.6 Tiempos programados por el proyecto para la implementación de las actividades.

La programación de actividades se establece en los expedientes técnicos como se muestra en siguiente cuadro:

CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN – N.E. PAQCHAQ Y N.E. ARIZONA (VINCHOS, AYACUCHO)									
Tecnología a implementar	Calendario para la implementación (meses)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Infraestructura de riego presurizado.									
2. Huerto fijo de hortalizas a campo abierto.									
3. Parcela de pastos asociados									
4. Módulo de crianza de cuyes									
5. Módulo de crianza de gallinas									
6. Miniparcelas producción granos y tubérculos andinos									
7. Módulo de abonos orgánicos.									
8. Agroforestería.									
9. Cocina mejorada.									
10. Agua segura.									

Fuente: Expediente técnico de los núcleos ejecutor es de Paqchaq y Arizona-Vinchos, Ayacucho.

Esta versión piloto del proyecto tuvo una duración de nueve meses. La intervención se inició, casi por lo general, con la instalación de las cocinas mejoradas y con las actividades para agua segura (para mostrar un impacto en el hogar) y paralelamente se trabajó en la implementación del riego. Después se continuó con la implantación del resto de tecnologías. La programación de estas actividades, fue hecha por el proyectista con la comunidad focalizada, mediante un trabajo participativo en el campo. Los beneficiarios y los expertos locales participaron en la ejecución de estas actividades teniendo en cuenta los períodos establecidos en el cronograma de ejecución del proyecto.

Los procesos administrativos, los ritmos sectoriales, la necesidad de que los diversos actores lleguen a compenetrarse con los detalles, dificultades y desafíos del proyecto y la condición razonable de que el inicio del mismo estuviese supeditado a la determinación de la Línea de Base, ocasionaron que el trabajo propiamente de ejecución en campo, se difiera del mes de Enero 2010 inicialmente considerado, hasta el mes de Julio o Agosto del 2010. Esto debe ser considerado como un desfase de alta importancia para comprender los resultados del PEMCHP, dado que se alteró el proceso, respecto al ciclo climático de la sierra.

Hubo diferencias en el momento de la aplicación de las tecnologías, entre los diversos NECs y NEs, aunque siempre se comenzó con el riego por aspersión. El mes uno es Julio del 2010 y el mes nueve es marzo de 2011. El mes uno fue dedicado a la revisión de los expedientes técnicos de los proyectos, especialmente el riego por aspersión a nivel de cada familia beneficiaria, mientras que en el mes nueve se realizaron las actividades de cierre, con los informes técnicos, administrativos y financieros correspondientes.

La secuencia de la implementación guarda una lógica con la naturaleza de las tecnologías propuestas, dado que se requería el riego para iniciar las actividades de siembra, tanto de pastos como de los huertos y las parcelas para granos y tubérculos. A su vez era indispensable contar con los pastos para iniciar la crianza, especialmente de cuyes. Las dos innovaciones de carácter ambiental y salubridad, la cocina mejorada y el agua segura, podrían manejarse en forma relativamente independiente, aunque el mayor interés de la población beneficiaria estaba centrado en la tecnología de riego por aspersión. Por ello resultaba estratégico que, además de las otras consideraciones, ésta fuese la entrada del proyecto.

Para determinar la compatibilidad de los tiempos programados por el proyecto, es necesario conocer los antecedentes de participación de las familias elegibles en otros proyectos productivos. Del diseño del “Plan de desarrollo de capacidades de la familia rural” en los antecedentes, se señala que el escaso nivel de capitalización de la economía familiar, es una característica generalizada que está en la base de la condición de extrema pobreza en las zonas rurales del país.

Los programas y proyectos públicos han abordado de manera tangencial o indirecta dicha realidad, lo que está asociado a la presencia de factores como el escaso acceso físico-geográfico a las zonas altoandinas, su débil articulación a los mercados, baja productividad del suelo y de las actividades económicas que desarrollan dichas familias, todo lo cual eleva los costos de dichos programas y condiciona impactos limitados para la superación de la condición socio-económica familiar. No menos significativas son las restricciones de carácter cultural e institucional de las que adolecen las intervenciones públicas, que no ayudan a acercar al Estado a las familias rurales y que igualmente, tienen impactos sobre los costos y eficacia de los programas sociales.

Además de participar en las actividades del proyecto, los beneficiarios realizan labores agrícolas en los otros predios que no están comprendidos en el proyecto, así como también realizan actividades de pastoreo del pequeño número de animales que poseen, en las alturas de las comunidades focalizadas por el proyecto³¹.

De otro lado, como se ha señalado anteriormente, en ciertas épocas del año migran a las ciudades para ofrecer su mano de obra en construcciones, desempeñándose como peones o se sitúan en los mercados de abastos como cargadores de frutas y tubérculos lo que les permite generar ingresos monetarios.

³¹ Esta información se logró en la entrevista realizada a supervisor de campo del proyecto especial Mi Chakra productiva que desde la sede central de FONCODES, realiza las actividades de seguimiento a la ejecución de las actividades programadas.

Mientras el hombre o jefe de familia realiza estas labores, en las actividades del proyecto, en algunas ocasiones es reemplazado eficientemente por la mujer del hogar, y en las demás ocasiones por algún familiar del beneficiario.

Lo anterior, evidencia que en el diseño del proyecto hay que prever estas otras actividades que realizan los beneficiarios que en algunas ocasiones limitan el logro de los objetivos establecidos, así como también se debe prever y articular las acciones que realizan los gobiernos locales.

También se debe tener en cuenta que las familias elegibles no tienen mucha experiencia de participación en proyectos productivos, aunque recientemente los gobiernos locales están promoviéndolos. En efecto, el Gobierno Regional es la única institución que promociona los proyectos productivos. Sin embargo, puede ser que algunas ONGs, estén desarrollando un trabajo atomizado sin articulación con los gobiernos regionales y locales, como sí pretende realizar el proyecto especial Mi Chacra Productiva, por lo menos en su diseño.

De esto se puede concluir que el tiempo programado por el proyecto ha sido insuficiente, se evidencia la necesidad de contar con un plazo mayor a los 9 meses considerados en la ejecución de las actividades del proyecto especial. Para acompañar y hacer sostenible la intervención durante un ciclo agrícola se requiere mínimamente 24 meses. En ese período es posible acompañar a los beneficiarios en el empoderamiento real de las 10 tecnologías, principalmente probar y confirmar la eficiencia del sistema de riego por aspersión en tiempo de estiaje.

IV. INTERRELACIÓN DEL PROYECTO CON OTRAS INTERVENCIONES A FAVOR DE LOS MÁS POBRES

4.1 Proyectos de desarrollo de capacidades en el ámbito estudiado y sus características.

Durante los últimos años el Estado ha ejecutado una serie de proyectos de desarrollo de capacidades con diferentes características y resultados, los cuales se detallan a continuación.

4.1.1 Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS³²

JUNTOS Tiene como objetivo luchar contra la desnutrición crónica infantil y la pobreza extrema y prioriza a los sectores rurales. Incorpora a familias con mujeres gestantes y niños hasta los 14 años de edad. Prioriza entre su público objetivo a la madre gestante así como a los niños y niñas menores de 5 años, pero también está dirigido a las madres de familia, padres viudos o apoderados con hijos hasta los 14 años de edad. También los actores son los sectores de Educación, Salud, MIMDES, gobiernos regionales y locales.

Su estrategia de intervención se sustenta en:

- Garantizar la oferta y el acceso a un paquete de servicios de salud, nutrición y educación, de acuerdo al ciclo de vida de las beneficiarias y beneficiarios en corresponsabilidad con los sectores respectivos del gobierno nacional, regional y local.
- Entregar transferencias monetarias a hogares priorizados que cumplen sus corresponsabilidades.

El Programa JUNTOS es de carácter temporal para sus participantes, pues a los cuatro años de permanencia se les evalúa para identificar si han podido superar la vulnerabilidad en la cual se encontraban al inicio. De ser así, salen del Programa, pero en caso contrario, vuelven a ser incorporados, pero el incentivo económico ya no será de S/. 100 nuevos soles, sino un 20% menos.

4.1.2 Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL³³

Se creó mediante Resolución Ministerial N° 0829-2008-AGRICULTURA y se publicó en el diario oficial El Peruano en la edición del 7 de octubre de 2008. El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - en adelante AGRO RURAL- es una estructura funcional del Ministerio de Agricultura que articula las

³² Fuente: Portal Web de JUNTOS, www.JUNTOS.gob.pe, del 20/08/10, Portal Web de JUNTOS, www.JUNTOS.gob.pe, del 03/09/11.

³³ La información que se describe sobre Agro Rural, está contenida en el Manual Operativo del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural AGRORURAL, Ministerio de Agricultura, Lima, Diciembre 2008.

acciones relacionadas con la promoción del desarrollo agrario rural en el marco de los lineamientos de política establecidos por el Sector Agricultura

Este programa tiene como objetivo articular y ejecutar proyectos de inversión pública que se orienten a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las familias ubicadas en el ámbito rural, principalmente alto andino, focalizándose en la reducción de la pobreza, de manera coordinada con los gobiernos subnacionales, a través de la generación de negocios agrarios y de proyectos de desarrollo rural, que integren a los agricultores a los mercados como principal medio para aumentar sus ingresos y, consecuentemente, sus niveles de vida para así reducir la pobreza. Su ámbito de intervención es a nivel nacional.

Los actores principales de este programa son los productores rurales, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Es a partir de ello que, AGRO RURAL se constituye en una ventanilla única en la provisión de servicios para sus clientes y en un aliado estratégico para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Su naturaleza jurídica le otorga capacidad de generar pactos y alianzas público privadas en los territorios donde opera, en el marco de la estrategia CRECER en lo que respecta al desarrollo rural.

La fusión de los programas y proyectos del Sector Agricultura, permite a AGRO RURAL actuar bajo un enfoque de “ventanilla única” que brinda: i) Apoyo financiero y créditos a través de IFIS, ii) Asistencia técnica, iii) Desarrollo de la innovación tecnológica, iv) Fomento de la asociatividad, v) Fomento del emprendimiento, vi) Incremento de las capacidades de gestión empresarial de los agricultores, vii) Desarrollo de mercados y viii) Provisión de infraestructura económica y productiva.

AGRO RURAL ha formado parte en la elaboración del documento base del Eje II de la estrategia nacional CRECER, el cual es compatible con los postulados de la institución y el objetivo estratégico sectorial de reducir la pobreza rural, a decir: i) Desarrollo rural con enfoque territorial, ii) Focalización de la inversión pública por demanda, iii) Mercado y competitividad, iv) Incremento del valor de los activos y v) Participación municipal y ciudadana.

El proceso de creación de AGRO RURAL y por consiguiente de fusión de entidades del Sector, incluye a aquellos programas y entidades dentro del MINAG que operan en zonas rurales prevalentemente pobres, donde hoy el Ministerio actúa y ejecuta actividades en forma poco concertada, de manera superpuesta y con modelos distintos de intervención. Los programas que se han integrado en este nuevo programa son: PRONAMACHCS, PROABONOS, PROSAAMER, MARENASS, Proyecto Aliados, Proyecto Corredor Puno-Cusco,

Proyecto Sierra Norte y Proyecto Sierra Sur. Estos programas siguen existiendo y brindando sus servicios a la población objetivo respectiva.

- PRONAMACHCS – Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, vigente desde 1991 hasta el 2008, año en que se fusionó a AGRO RURAL y, tiene como finalidad la promoción y aprovechamiento de los recursos naturales: suelo, agua y vegetación. Es uno de los rubros de inversión más importantes del Ministerio de Agricultura. Sus tres líneas de inversión son: conservación de suelos, desarrollo forestal e infraestructura rural. Su ámbito de intervención es la sierra rural a nivel nacional.
- PROABONOS – Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas; es un órgano desconcentrado del MINAG con autonomía técnica, económica y de gestión, creado por Ley N° 26857 del 13/09/97 y aún sigue vigente. Tiene por finalidad conservar la biodiversidad marina costera, recolectar y comercializar el Guano de las Islas a nivel nacional. Ejerce administración y dominio en 22 Islas y 9 Puntas del litoral, en una extensión territorial de 2,874 Has.
- PROSAAMER – Mediante Decreto Supremo N° 203-2004-EF, de fecha 29 de diciembre de 2004, se aprobó la Operación de Endeudamiento Externo a ser acordada entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, hasta por la suma de Quince Millones y 00/ 100 Dólares Americanos (US\$ 15.000.000.00), para financiar parcialmente el "Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales - PROSAAMER". Este programa está vigente.

Es un programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales; Información para el Desarrollo Rural, Servicios de Asesoría Empresarial y Fortalecimiento de la Gestión del Sector Público Agrario. Busca mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales. Su ámbito de intervención es la costa rural, recientemente ha empezado a intervenir en algunos departamentos de la sierra.

- MARENASS – Unidad de Coordinación del Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur. El programa inició sus operaciones en febrero de 1998. En marzo del mismo año se inició el primer concurso de mapas parlantes.

Es encargada de ejecutar actividades, proyectos y/o programas de manejo de recursos naturales y de otros activos, de propósito múltiple, para promover el desarrollo de las familias campesinas articulando sus

negocios rurales a los mercados a fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las zonas de pobreza crítica de la Sierra sur del Perú. Su ámbito de intervención abarca trece provincias de los departamentos de Apurímac, Ayacucho (zona sur) y Cusco (provincias altas).

- Proyecto ALIADOS; Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra. Se financia a través del Contrato de préstamo N° 7443 - PE, suscrito entre el Perú y el Banco Mundial (BM). Inició sus actividades el 17 de julio de 2010 y aún sigue vigente.

Promueve el desarrollo de iniciativas productivas mediante la generación y consolidación de nuevos negocios rurales, a través de la elaboración de planes de negocios, y el desarrollo comunal de los campesinos de la sierra rural, mediante el diseño de proyectos comunitarios y su cofinanciamiento a través de fondos concursables. Su ámbito de atención comprende los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco.

- Proyecto Sierra Norte; es un Proyecto de Fortalecimiento de Activos, Mercados y Políticas de Desarrollo Rural en la Sierra Norte que inicia sus operaciones a mediados del año 2010 y tiene una vigencia hasta el 2014. Tiene como objetivo general mejorar las capacidades de los productores rurales para valorar sus activos y aprovechar las oportunidades de generación de ingresos en la Sierra Norte del Perú.

Sus Componentes son: Manejo comunal de recursos naturales y valorización de los activos físicos, desarrollo de iniciativas empresariales y fortalecimiento de los activos financieros, fortalecimiento del desarrollo territorial y gestión del conocimiento y, gestión, monitoreo y evaluación.

Su ámbito de intervención abarca los departamentos de Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Lambayeque.

4.1.3 Proyecto Especial Corredor Puno Cusco³⁴

El proyecto se inicio en enero del 2001 y hasta octubre del 2007 estuvo en FONCODES. En noviembre de ese año, fue transferido al Ministerio de Agricultura, por el proceso de fusión y reorganización que atravesó

³⁴ Fuente: Documentos internos accedidos en FONCODES. Ficha técnica: Resumen de experiencias de proyectos productivos en FONCODES, 2011.

FONCODES en los últimos años³⁵. En la actualidad está vigente como un subprograma de AGRO RURAL.

Tiene como objetivo contribuir con la reducción de las condiciones de pobreza de las familias rurales y fomentar el dialogo y realimentación de políticas públicas, mediante el desarrollo de las capacidades en la gestión de negocios y el incremento de sus ingresos, así como el fortalecimiento de los mercados.

Objetivos específicos:

- i) Contribuir al fortalecimiento de los mercados de bienes y servicios no financieros, sustentados en el ejercicio de la ciudadanía y el protagonismo de los actores locales.
- ii) Contribuir al fortalecimiento del mercado de servicios financieros rurales.
- iii) Gestionar el Proyecto con eficiencia y eficacia

El ámbito del proyecto especial corredor Puno Cusco, comprende los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno.

Los actores del proyecto son familias y unidades micro empresariales ubicadas en zonas rurales y pequeñas ciudades intermedias, así como aquellas microempresas cuya producción o servicios cumplen funciones de eslabonamiento. También participan los gobiernos locales, regionales, empresas públicas y privadas, oferentes técnicos, organizaciones de productores, que acceden a los servicios del Proyecto.

El Proyecto Especial corredor Puno Cusco –y en general los Proyectos FIDA que operan en la región, han validado una estrategia de lucha contra la pobreza que prioriza el desarrollo de capacidades humanas y sociales, con lo cual se logra que los impactos de las operaciones del Proyecto sean sostenibles. Esto ha ayudado a definir la pobreza desde una perspectiva distinta, dejando atrás enfoques más convencionales que priorizaban el mejoramiento de ingresos y patrimonio físico. Con ello se tiene una herramienta teórica y práctica para enfrentar el problema de la pobreza rural en el país.

El Proyecto se ejecuta sobre la base de la administración de un Núcleo Ejecutor Central (NEC), constituido por un equipo profesional, el cual era responsable de la operatividad del proyecto. Complementando la gestión, se constituyó el Comité Directivo y los Consejos Locales de Asignación de Recursos (CLAR), responsable de la evaluación y aprobación de los proyectos. La supervisión estaba a cargo de FONCODES (posteriormente fue transferida al MINAG, actualmente forma parte de AGRO RURAL).

³⁵ Mediante Resolución Ministerial N° 517-2007-MIMDES se dio por concluido el proceso de fusión del Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES en el Ministerio Agricultura – MINAG, referido a la transferencia de los Proyectos de Desarrollo Corredor Puno Cusco y Sierra Sur a la Unidad de Coordinación del Proyecto MARENASS del Ministerio de Agricultura, conforme a lo dispuesto por el numeral 1.1 del artículo 1 del Decreto Supremo N° 003- 2007-MIMDES.

En este sentido, un elemento fundamental es el Comité Local de Asignación de Recursos Públicos- CLAR, organizada inicialmente por el proyecto, que fortalece el rol del Municipio en materia de desarrollo económico local.

Los componentes de proyecto son: Fortalecimiento de Mercados de Servicios No Financieros; Fortalecimiento de Mercado de Servicios Financieros y, Gestión del Proyecto.

4.1.4 Proyecto Sierra Sur³⁶

El proyecto se inicio en mayo del 2005 y hasta octubre del 2007 estuvo bajo la supervisión de FONCODES. En noviembre de ese año, fue transferido al Ministerio de Agricultura, por el proceso de fusión y reorganización que atravesó FONCODES en los últimos años³⁷. Actualmente forma parte de Agro Rural (Ministerio de Agricultura) y sus servicios están vigentes.

El propósito del proyecto es aumentar los ingresos, activos tangibles y valorizar los conocimientos, organización social y autoestima de los hombres y mujeres campesinos y micro empresarios de la Sierra Sur de nuestro país a través del mejoramiento de los recursos naturales productivos; fortalecimiento del acceso a los mercados y reconocimiento y valorización de los conocimientos de los beneficiarios y sus activos culturales.

Tiene por objetivo general reducir el número de pobres entre las familias rurales de sierra sur con aumento sostenido de sus activos humanos, naturales, físicos, financieros y sociales.

Para cumplir su propósito se plantea como objetivos específicos lo siguiente:

- Focalizar y potenciar los recursos humanos, naturales, materiales, financieros, culturales y sociales de los hombres y mujeres que se dedican a pequeñas actividades agrícolas y no agrícolas, como forma de mejorar sus medios de subsistencia y promover oportunidades para generar nuevos ingresos
- Mejorar el manejo y la calidad de los recursos naturales productivos en la sierra sur
- Aumentar las oportunidades de generación de ingresos para hombres y mujeres que conducen pequeñas explotaciones agropecuarias y

³⁶ Fuente: Documentos internos accedidos en FONCODES. Ficha técnica: Resumen de experiencias de proyectos productivos en FONCODES, 2011.

³⁷ Mediante Resolución Ministerial N° 517-2007-MIMDES se dio por concluido el proceso de fusión del Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES en el Ministerio Agricultura – MINAG, referido a la transferencia de los Proyectos de Desarrollo Corredor Puno Cusco y Sierra Sur a la Unidad de Coordinación del Proyecto MARENASS del Ministerio de Agricultura, conforme a lo dispuesto por el numeral 1.1 del artículo 1 del Decreto Supremo N° 003- 2007-MIMDES.

negocios en la sierra sur, contribuyendo a aumentar las transacciones en los mercados de bienes y servicios financieros y no financieros

- Reconocimiento y valorización de los conocimientos de los beneficiarios y sus activos culturales.

Su ámbito comprende distritos rurales ubicados en la parte alto andina de los siguientes departamentos: Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua y Tacna.

Los actores del proyecto lo constituyen 15,000 familias del ámbito de intervención del proyecto, gobiernos locales, regionales y unidades micro empresariales ubicadas en zonas rurales y pequeñas ciudades intermedias

El Proyecto se ejecuta sobre la base de la administración de un Núcleo Ejecutor Central (NEC), constituido por un equipo profesional, el cual era responsable de la operatividad del proyecto. Complementando la gestión, se constituyó el Comité Directivo y los Consejos Locales de Asignación de Recursos (CLAR), responsable de la evaluación y aprobación de los proyectos. La supervisión estaba a cargo de FONCODES, hasta octubre del 2007, posteriormente se incorporó al MINAG.

4.1.5 Sierra Exportadora³⁸

Sierra Exportadora, tiene entre sus objetivos:

- a) Incrementar la productividad y diversificación de los bienes y/o servicios producidos en la Región Andina Peruana, a fin de garantizar su sostenibilidad
- b) Promover la creación de mercados y potenciar los existentes para articular comercialmente la producción de bienes y/o servicios generados por los productores de la Región Andina.
- c) Desarrollar proyectos normativos de promoción que fomenten la inversión nacional y/o extranjera, a fin de promover la industrialización con especial atención en zonas menos favorecidas.
- d) Facilitar el acceso a servicios financieros de los actores involucrados en el desarrollo productivo de la Sierra a través del desarrollo proyectos, planes de negocio y otros.

Sierra Exportadora tiene sedes descentralizadas en cada departamento donde realiza sus actividades. Desarrolla sus actividades en todos los departamentos que tengan zonas de sierra.

Los actores son los productores de las líneas de negocios de agricultura, agroindustria, ganadería, acuicultura, artesanía, textilera, joyería,

³⁸ Fuente: Ley que crea Sierra Exportadora LEY N° 28890 y el portal web de Sierra Exportadora, www.sierraexportadora.gob.pe, del 24/04/12.

reforestación, agroforestería y turismo andinos que generen productos con valor agregado y reúnan los estándares requeridos, tanto para el mercado interno como para el de exportación.

También intervienen sectores competentes, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, de acuerdo a sus funciones y competencias establecidas por Ley.

Realiza promoción, fomento y desarrollo de las actividades económicas rurales en la sierra de manera articulada, tales como proyectos de infraestructura rural de menor escala destinados a potenciar la economía rural, micro y pequeñas bioindustrias hacia los mercados nacionales y de exportación, así como proyectos de inversión pública vinculados a la promoción de negocios rurales, conforme las competencias de los sectores y los diferentes niveles de gobierno.

Para esto, su estrategia fundamental es generar alianzas con las instituciones financieras públicas y privadas, el diseño y la implementación de mecanismos financieros necesarios para el logro de sus objetivos.

También, en la segunda disposición complementaria, transitoria y final de la Ley de creación de Sierra Exportadora, se señala que el programa trimestral de obras y demanda de recursos formulada por Sierra Exportadora, será de cumplimiento prioritario para todos los sectores y de cumplimiento obligatorio para el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), para el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), así como para el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

4.1.6 Proyecto Sierra Productiva³⁹

Es una intervención no estatal. En 1994 el Instituto para una Alternativa Agraria-IAA adopta el enfoque de “gestión integral de micro cuenca” tomando el curso del agua como el vector articulador del conjunto de los recursos naturales y productivos y sus zonas alta, media y baja. En la micro cuenca Jabón Mayo se realiza una experimentación demostrativa mediante el Pacha Mama Raymi (La fiesta de la madre tierra), que consistió en mejorar capacidades humanas de las familias campesinas de pequeña producción con economías de sobrevivencia, con conocimientos innovadores e implementación de tecnologías. 5 años después, en 1999 se consideró que habían sido validadas alrededor de 40 tecnologías productivas, conservacionistas y de

³⁹ Fuente: Sierra Productiva. Instituto para una Alternativa Agraria, Federación Departamental de Campesinos del Cusco, Enero 2009

transformación. El criterio para considerar “validadas” es que las familias las hacen suyas.

Los actores son las familias, Comunidades Campesinas, Federaciones Campesinas e Instituciones Educativas, a través de proyectos que el Instituto para una Alternativa Agraria-IAA presenta a ONGs de cooperación de países de Europa. Con los fondos que se logran conseguir, se realizan experiencias demostrativas que se replican para validar en otros lugares.

La estrategia de intervención se basa en un trabajo articulado entre las comunidades campesinas con la federación campesina de Cusco. En los servicios del proyecto, se emplea la metodología de capacitación “de campesino a campesino” a través de yachachiq que son líderes tecnológicos que saben y transmiten nuevos conocimientos mediante pasantías a predios familiares exitosos que ayudan al interaprendizaje mediante diálogos que les permite comprender cómo lo han hecho, qué cambios se realizan y qué resultados les están dando. Luego los yachachiq van a los predios de las familias pasantes para realizar capacitación práctica con el “aprender haciendo”. Esta metodología es complementada con actividades de motivación que se da en 94 Escuelas Campesinas distritales mensuales.

4.2 Articulaciones posibles del proyecto Mi Chacra Productiva con otros proyectos.

Existen algunos proyectos productivos que promueven el desarrollo rural y específicamente el desarrollo de capacidades productivas. Es importante conocer cómo se articulan con el proyecto especial Mi chacra productiva y qué resultados se ha obtenido de esa articulación, si ésta se hubiera dado. A continuación se analizan las relaciones del proyecto en estudio con los principales programas y proyectos.

a) Con el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS

Su complementariedad con el proyecto especial Mi chacra Productiva, podría haberse dado en articular sostenidamente la parte del desarrollo de capacidades productivas de su población beneficiaria desde que ingresa al programa JUNTOS a través de la implementación de las 10 tecnologías y, con un financiamiento del seguimiento en los ámbitos comunes de intervención de la aplicación de las tecnologías.

Cabe mencionar que su articulación con los otros programas sociales principalmente de salud y educación se dio a través de su intervención progresiva en el ámbito de los 880 distritos priorizados por la estrategia nacional CRECER, pero faltó articular la parte del desarrollo de capacidades productivas de su población beneficiaria. Actualmente como parte del MIDIS,

ha iniciado acciones orientadas a articular con los programas del MIDIS (FONCODES, PRONAA, Wawa Wasi, Cuna Más). Por ejemplo, la articulación con FONCODES, tiene como resultado que ambos programas trabajan en el mismo ámbito y para la población rural del quintil 1, en la que FONCODES contribuye al objetivo de JUNTOS facilitando infraestructura básica de salud y educación en zonas rurales.

La conexión que tiene con el proyecto especial Mi Chacra Productiva es en la focalización de los beneficiarios. Esta actividad se realizó tanto a nivel de gabinete como de campo, en los diferentes ámbitos seleccionados. Como resultado de este trabajo coordinado entre JUNTOS y FONCODES para el proyecto especial Mi Chacra productiva, se atendió preferentemente a la población de JUNTOS (en promedio, el 70% del total de beneficiarios del proyecto provenían del programa JUNTOS). El 30% restante corresponde a población que está en el ámbito de JUNTOS, pero no cumple las exigencias del programa, esto es, tener hijos menores en edad escolar. En el diseño, el proyecto especial Mi Chacra productiva está considerado como una de las alternativas de salida y de generación de oportunidades económicas para la población graduada del programa JUNTOS⁴⁰.

De la revisión documental del “Plan de desarrollo de las capacidades de la familia rural” y, de los Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural, denominado “Mi Chacra Productiva”, se puede concluir que en la etapa del diseño y elaboración del proyecto han participado los actores institucionales, tales como el MIMDES, MINAG y el MEF, porque a la propuesta se le considera como una estrategia de salida para la población beneficiaria del programa JUNTOS⁴¹.

Respecto a la relación entre ambos proyectos en el Decreto Supremo N° 004-2009-MIMDES, se señala que, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES ha priorizado la implementación del Proyecto Especial “Mi Chacra Productiva”, cuya intervención se orienta a las familias campesinas de las zonas altoandinas que se encuentran bajo una economía de subsistencia, con tecnología productiva muy atrasada, lo cual no les permite la continuidad de sus actividades productivas ni la generación de excedentes mínimos para su inclusión en el mercado; y que es necesaria la implementación del mencionado

⁴⁰ El Consejo Directivo del Programa JUNTOS, mediante acuerdo N° 2, aprobó el “Plan de Implementación y Lineamientos de Graduación de Hogares”, cuya aprobación ha sido formalizada mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 55-2011-PCM/PNADPP-DE el 4 de noviembre del 2011. En este contexto, actualmente (febrero 2012) se han iniciado coordinaciones con varias instituciones, entre ellos FONCODES, para que Mi Chacra Productiva participe en la alternativa de graduación del bono productivo.

⁴¹ En X Sesión Ordinaria del año 2011, de 26 de Octubre de 2011, el Consejo Directivo del Programa JUNTOS, mediante acuerdo N° 2, aprobó el “Plan de Implementación y Lineamientos de Graduación de Hogares”. En este contexto, como se ha mencionado se han iniciado coordinaciones con varias instituciones, entre ellos FONCODES, para que Mi Chacra Productiva participe en la alternativa de graduación.

Proyecto Especial, bajo la conducción del MIMDES, priorizando, como zona de intervención, los distritos donde actualmente se desarrolla el Programa JUNTOS, actuando de forma complementaria a éste y permitiendo el desarrollo de oportunidades económicas y la generación de ingresos, así como la mejora de la seguridad alimentaria de la familia rural.

También, un representante del programa JUNTOS es miembro del Comité Directivo Intersectorial-CDI del proyecto especial Mi Chacra Productiva, lo cual debiera permitir una articulación a nivel intersectorial.

En base a esta primera experiencia de trabajo conjunto, actualmente el MIDIS, está próximo a lanzar en Ayacucho (en los distritos de Vinchos y Chuschi) un programa articulado de desarrollo rural entre JUNTOS y Mi Chacra Productiva (implementada por FONCODES) para las familias beneficiarias de JUNTOS dentro del proceso de graduación.

Por lo anteriormente señalado, se recomienda que en el diseño de proyectos similares al proyecto especial Mi Chacra Productiva, se debe enfatizar en focalizar familias egresables o egresados del programa JUNTOS para que una vez que hayan recibido la transferencia tecnológica y las capacidades técnico productivas que el proyecto especial les provee, puedan emprender negocios rurales que les permita generar y sostener sus ingresos independientemente de la transferencia condicionada del programa JUNTOS.

b) Con el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL

La complementariedad entre los programas y proyectos de AGRO RURAL con el proyecto especial Mi chacra Productiva, podría darse por el lado del manejo sustentable del suelo y del agua, que realiza PRONAMCHCS y la asesoría empresarial rural, que ejecuta PROSAAMER que contribuiría a consolidar la implementación de las 10 tecnologías del proyecto especial, así como también permitiría aprovechar la experiencia ganada en el Comité Local de Asignación de Recursos Públicos-CLAR, especialmente de los proyectos Corredor Puno Cusco y Sierra Sur, para la asignación de los recursos del Estado a los Núcleos Ejecutores (entes privados) con la participación de todos los actores locales y, a su vez, permitiría reforzar los compromisos del CDI local para el acompañamiento en la supervisión y ejecución del PEMCHP.

Cabe señalar que los logros que se viene obteniendo en AGRO RURAL son en base a la ejecución de los proyectos de cada uno de los componentes. La articulación producida con otros programas y proyectos del Estado, en el gobierno anterior, se dio a través de la estrategia nacional CRECER para desarrollar e implementar el Eje 2 de dicha estrategia (Promoción de oportunidades y capacidades económicas), sin embargo esto no se llegó a

ejecutar porque los programas de AGRO RURAL tienen sus ámbitos definidos y población objetivo que lo establece en cierta manera la fuente cooperante del programa respectivo.

Su articulación con el proyecto especial Mi Chacra Productiva está dada por su participación como miembro del Comité Directivo Intersectorial-CDI del proyecto especial a fin de articular y complementar las intervenciones en los cinco ámbitos de intervención del proyecto especial (Cusco, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Junín). Sin embargo, se tiene conocimiento (entrevista a supervisores de campo del proyecto especial Mi Chacra Productiva) que aún no se está dando esa pretendida articulación y complementariedad durante la ejecución de las actividades del proyecto.

En este sentido, se recomienda que en futuros diseños de proyectos similares a Mi Chacra Productiva, se debe prever la complementariedad de los servicios de los subprogramas de AGRO RURAL con la implementación de las 10 tecnologías del proyecto especial Mi Chacra Productiva, especialmente con obras de riego y viveros forestales comunales ejecutadas por AGRO RURAL a través de PRONAMACHCS, para posibilitar el riego a nivel de parcela predial de las familias beneficiarias y la sostenibilidad de la agroforestería. También con ALIADOS, se deben complementar con los planes de negocios rurales, entre otros.

c) Con el Proyecto Especial Corredor Puno Cusco

La complementariedad que podría darse entre este proyecto y el PEMCHP es a través del mecanismo de fondos concursables para el financiamiento de la implementación de las 10 tecnologías del proyecto especial, en la que el elemento principal es el Comité Local de Asignación de Recursos Públicos-CLAR, que fortalece el rol del Municipio en materia de desarrollo económico local con lo cual contribuiría en la sostenibilidad del proyecto especial.

Este proyecto mientras estuvo bajo la supervisión de FONCODES se articuló con éste, mediante la inversión de obras facilitadoras de negocios (infraestructura básica vial y de post cosecha) a través de los núcleos ejecutores. En AGRO RURAL su conexión con los otros programas y proyectos del Estado no se percibió. Sin embargo, se notó un gran esfuerzo para articularse con los gobiernos locales.

La articulación con el proyecto especial Mi Chacra Productiva se ha dado en la implantación de los servicios de desarrollo de capacidades productivas en los mismos ámbitos de atención de los distritos rurales focalizados por el proyecto (en Cusco y Apurímac) y la coincidencia en la metodología de capacitación y asistencia técnica de campesino a campesino y el uso de los mapas parlantes en el diagnóstico y gestión predial de los beneficiarios de los proyectos.

Se recomienda que en futuros diseños de proyectos similares se evalúe y se incorpore la modalidad de fondos concursables a través del Comité Local de asignación de recursos Públicos-CLAR, para cofinanciar el emprendimiento de negocios rurales de los beneficiarios capacitados por el proyecto especial.

d) Con el Proyecto Sierra Sur

La complementariedad que se debiera dar entre este proyecto y el proyecto especial Mi chacra Productiva es mediante servicios de inclusión financiera que promuevan el ahorro de los beneficiarios del proyecto especial, así como los fondos concursables para el financiamiento a los Núcleos Ejecutores, en la que el elemento principal debiera ser el Comité Local de Asignación de Recursos Públicos- CLAR, con la participación de los actores locales en esta asignación.

La conexión con el proyecto especial Mi Chacra Productiva se ha concretizado en la metodología de capacitación y asistencia técnica de campesino a campesino y el uso de los mapas parlantes en el diagnóstico y gestión predial de los beneficiarios de los proyectos.

Al igual que el Proyecto Especial Corredor Puno Cusco, este proyecto mientras estuvo bajo la supervisión de FONCODES se articuló con éste, mediante la inversión de obras facilitadoras de negocios. En AGRO RURAL su conexión con los otros programas y proyectos del Estado no se percibió. En la ejecución de sus servicios se enfatizó un trabajo articulado con los gobiernos locales.

De acuerdo a lo señalado, se recomienda que en futuros diseños de proyectos similares a Mi Chacra Productiva se incorpore los servicios de inclusión financiera que promovería la generación de un capital inicial para emprender los negocios rurales competitivos que se complementan con las 10 tecnologías del proyecto especial.

e) Con el Proyecto Sierra Exportadora

La complementariedad de este proyecto con el proyecto especial se debiera dar a través de los servicios de articulación al mercado que brinda sierra Exportadora. Esto se daría principalmente a productores que el proyecto especial logre consolidarlos durante el proceso de implementación de las 10 tecnologías y generar las condiciones para obtener principalmente productos nativos competitivos tales como quinua, habas, entre otros con certificación orgánica. Esto permitiría a las familias rurales tener una oportunidad concreta de salir de la pobreza.

Actualmente, no existe articulación con el Proyecto especial Mi Chacra Productiva, debido a la diferente población objetivo a atender. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en el futuro productores exitosos del PEMCHP podrían incorporarse a este importante programa de promoción comercial.

No obstante la existencia de una norma que señala que el programa trimestral de obras y demanda de recursos formulada por Sierra Exportadora es de cumplimiento obligatorio para el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), para el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), así como para el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), no se ha producido una articulación entre estos programas.

Se recomienda que en futuros diseños de proyectos similares a Mi Chacra Productiva se debe incorporar instrumentos que permitan segmentar a beneficiarios emprendedores, que por cierto existen en los ámbitos intervenidos por el proyecto Mi Chacra Productiva, para conectarlos a los servicios de articulación al mercado del proyecto Sierra Exportadora.

f) Con el Proyecto Sierra Productiva

Como ya se señaló, el PEMCHP se diseñó recogiendo la experiencia realizada por Sierra Productiva, así como también la metodología de capacitación de campesino a campesino a través de los expertos locales (yachachiq), esto permite, como se señaló anteriormente, asegurar la eficiencia de la capacitación y asistencia técnica de los beneficiarios, con costos menores a los realizados por profesionales o técnicos agropecuarios, así como fortalecer la oferta existente en el mismo lugar de ejecución del proyecto y permitir un acercamiento respetuoso, transparente y realista a las familias rurales.

Por lo tanto, en base a todo lo mencionado en esta sección podemos señalar que sí existe un punto de encuentro del proyecto especial Mi Chacra Productiva con el programa JUNTOS en la etapa de focalización de las familias beneficiarias en el ámbito de los 5 departamentos y, con Agro Rural en la coordinación que se realiza en el Consejo Directivo intersectorial-CDI.

En el ámbito de intervención del PEMCHP, las coordinaciones que se realizan entre los programas que promueven el desarrollo rural en las familias en condición de pobreza es a través del Consejo Directivo Local-CCL, que es una extensión del Consejo Directivo Intersectorial (conformado por el MIMDES, MINAG, MEF y la PCM). En cada uno de los ámbitos se da el establecimiento de alianzas con instituciones públicas y privadas a nivel local y regional para promover la articulación al mercado de las familias. Durante la ejecución del proyecto se ha promovido el trabajo coordinado y conjunto con las instituciones públicas y privadas⁴².

⁴² Informe Final del proyecto especial de desarrollo de capacidades de la familia rural denominado "mi Chacra productiva". Equipo zonal Abancay de FONCODES, Marzo, 2011.

Así tenemos que en el ámbito de Abancay, de las siete tecnologías implementadas dentro del desarrollo del componente de desarrollo de capacidades productivas, se ha visto que la crianza de cuyes es la tecnología que tiene un gran mercado insatisfecho a nivel local, regional y nacional, es por ello que se ha firmado un convenio con la Empresa CAVIASUR APURIMAC SRL, con la finalidad de que los productores puedan vender sus excedentes y puedan generar ingresos económicos para la familia.

Además, se cuenta con una empresa acopiadora de cuyes, con la que se ha firmado un convenio para la compra y venta del cuy, la cual garantizará la compra de los excedentes de producción de las familias beneficiarias del proyecto, insertándose a sistemas de comercialización justa y eficiente. En el cultivo de las hortalizas y forrajes, los excedentes son comercializados en los mercados locales, principalmente en las ferias que se realizan en cada distrito en forma semanal, por lo cual no es necesario firmar un convenio con alguna empresa acopiadora.

4.3 Propuesta de operacionalización de la Política Social vigente.

Desde el Estado existe una voluntad de ser cada vez más eficiente y eficaz en las intervenciones con los programas sociales, habiéndose dado un paso importante con la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, que es el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social.

Si bien uno de los principales problemas que enfrentan la política social en nuestro país es la dificultad para la articulación y cooperación entre los distintos programas sociales, la existencia de instrumentos orientadores como el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, el Plan de Reforma de Programas Sociales y el Marco Social Multianual 2009-2011 complementado con Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2010-2012, evidencian la intención de los diferentes gobiernos de hacer cambios para mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de las más pobres.

Sin embargo, las intervenciones tanto públicas como privadas, en la mayoría de los casos provienen de proyectos cuya formulación se realiza de manera desarticulada, con poca participación de los actores y sin considerar los avances ya logrados o las lecciones aprendidas. De tal modo que las familias son atendidas mientras se ejecuta el proyecto. Una vez finalizado éste, lo aprendido se va diluyendo y se retorna al ciclo de la pobreza. Esto denota la falta de operacionalización de los instrumentos de política social.

En este sentido, desde el análisis del diseño del Proyecto Especial Mi Chacra Productiva y en base a lo mencionado en el presente trabajo de investigación,

podemos sugerir a nivel de grandes líneas una propuesta de estrategia de desarrollo rural para las familias rurales de extrema pobreza, propuesta que podríamos denominar “La escalera del desarrollo rural”-ESDER, cuyo diseño tendría que abordar un enfoque que incluya el Desarrollo Territorial Rural (Shejtman; Berdegué) y el Enfoque de Capacidades (A. Sen), complementado necesariamente con los enfoques transversales en proyectos de desarrollo (interculturalidad, género, medio ambiente y, derechos para el desarrollo humano).

La intervención tendría que ser articulada entre los diferentes programas del Estado, que llegan a ser peldaños de la escalera del desarrollo, a fin de cumplir el objetivo final, cual es el de superar la pobreza generando y haciendo sostenible las oportunidades económicas emprendidas en zonas de pobreza.

El orden de las intervenciones podría ser como sigue:

- a) El primer peldaño se iniciaría con los programas de alivio para la pobreza, los cuales permitirían generar las condiciones mínimas de salud, educación, vivienda y comunicación en la población rural (programas JUNTOS con las transferencias condicionadas a mejorar la salud y educación de los niños, FONCODES a través del financiamiento de obras de infraestructura económica productiva como canales y reservorios de agua para los pequeños sistemas de riego por aspersión, así como la construcción de postas y aulas en zonas rurales; Pro Vías Rural mediante los proyectos de mantenimiento de los caminos rurales para mejorar la conectividad vial para la apropiada oferta y demanda de los productos de las zonas intervenidas).
- b) Después, a esta población se tendría que graduar y pasar al segundo peldaño de la escalera en la que los otros programas se constituyen en generadores de seguridad alimentaria y de oportunidades económicas (tipo Mi Chacra Productiva, Corredor Puno Cusco, Sierra Sur, cuyos servicios han sido ampliamente analizados y expuestos anteriormente) y, finalmente,
- c) Articulación al mercado con capacidades de generación de ingresos. En esta parte, AGRO RURAL y Sierra Exportadora, cumplirían un rol fundamental.

Aquí el enlace entre el Proyecto Especial Mi Chacra Productiva y los subprogramas de AGRO RURAL se darían claramente, a través de:

- La generación de negocios agrarios mediante los servicios articulados de PROSAAMER y ALIADOS.
- Enfatizando en la producción y competitividad de productos orgánicos, para cuyo incremento de productividad los predios rurales estarían asistidos por PROABONOS.

- El aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales de los ámbitos de intervención estaría complementado por PRONAMACHCS (el proyecto Mi Chacra Productiva ha implementado agroforestería y riego presurizado).
- La asignación de recursos sería mediante el cofinanciamiento progresivo de los planes de negocios a través de fondos concursables mediante la modalidad de Comité Local de Asignación de Recursos Públicos-CLAR, que los proyectos Corredor Puno Cusco y Sierra Sur de AGRO RURAL, han experimentado eficientemente con los recursos de cooperación internacional del FIDA.

Las acciones operativas de la intervención tendrían que comprender necesariamente:

- a) Fortalecimiento de capacidades técnicas de las gerencias de Desarrollo Económico Local de las municipalidades distritales en el ámbito de intervención, para hacer seguimiento y hacer sostenible las intervenciones del proyecto.
- b) Formación de formadores de los yachachiq (que implica fortalecer la oferta de servicios locales de tecnología intermedia adecuada, con un maletín de herramientas idóneo para un eficiente trabajo en campo). Esto conllevaría a mejorar la producción y productividad de los productores agrícolas.
- c) Servicios de inclusión financiera que promuevan el ahorro y generen fuentes de inversión en un futuro cercano. Permitiría tener un capital inicial para emprender negocios rurales de pequeña escala, pero que sostenidamente en el tiempo pueden alcanzar niveles de competitividad, en que la participación del gobierno local es vital.
- d) Articulación al mercado, principalmente de productos nativos competitivos (quinua, habas, otros) con certificación orgánica, que permita ingresar a los servicios de Sierra Exportadora. Esta fase permitiría a las familias rurales tener una oportunidad de salir del círculo vicioso de la pobreza.

Toda esta intervención articulada se puede lograr en un período de 3 a 5 años con financiamiento de parte del Estado en la modalidad de Presupuesto por Resultados ya que se trataría de recursos ordinarios que irían directamente a las familias y con el cofinanciamiento de los beneficiarios y actores locales públicos y privados.

La institución que debería ejecutar esta propuesta sería el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, pues la ley de creación de dicho ministerio

establece que es la entidad competente en materia de desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social⁴³.

Entonces, en el diseño de los proyectos para superar la pobreza en la zona rural se debería tener en cuenta la intervención gradual y articulada entre los diferentes programas del Estado y el cofinanciamiento de los gobiernos locales y regionales, así como de los beneficiarios.

Para obtener esto se requiere:

- Una acción más proactiva del Estado en la etapa de formulación de los proyectos para asegurar los enlaces y complementariedad entre los diferentes sectores a fin de que la política social sea eficiente, eficaz y sostenible.
- Concertar ámbitos y criterios de selección de familias beneficiarias entre los diferentes proyectos similares. Para esto hacer uso del Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO) para identificar a las personas realmente pobres y evitar duplicaciones de servicios.
- Realizar convenios de cooperación y complementariedad con los gobiernos Regionales y Locales, para fortalecer y reforzar las capacidades de los equipos técnicos locales a fin de asegurar la réplica del proyecto en las demás comunidades que no han sido atendidas en la primera etapa de intervención.

En este sentido, es importante señalar que los enfoques señalados anteriormente aseguran alcanzar niveles de competitividad del ámbito intervenido pero manteniendo las creencias, valores y saberes locales: esto último debe ser la fortaleza de la propuesta para alcanzar el desarrollo buscado.

Se debe señalar, finalmente, que si bien la política social ha previsto una acción articulada del Estado ésta, hasta ahora, no ha sido operacionalizada.

⁴³ De este modo lo establece el artículo 4 de ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de de Desarrollo e Inclusión Social. Publicado en el diario El peruano, el jueves 20 de octubre del 2011.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

5.1.1 Relativas al diseño del proyecto

1. Si bien es cierto que el Proyecto Especial Mi Chacra Productiva no aplicó en su totalidad la política social vigente para su articulación con otros programas o proyectos, tiene un importante diseño propio que recoge las lecciones aprendidas de lecciones previas de dos intervenciones estatales y una no estatal. Con las experiencias aprendidas, el proyecto propone un nuevo enfoque de transferencia tecnológica intermedia y de uso eficiente de los recursos locales con que se cuenta en la zonas rurales, donde se promueve el fortalecimiento de los saberes culturales locales, y que la gestión administrativa y operativa del proyecto se hace eficaz y eficiente bajo la modalidad del Núcleo Ejecutor y Núcleo Ejecutor Central.
2. Del análisis de los principales elementos del diseño se desprende que:
 - a) **El paquete tecnológico** definió 10 tecnologías a ser aplicadas uniformemente en todo el ámbito del proyecto. De estas, las más valoradas resultaron el riego por aspersión y crianza de animales las que además, insumieron el mayor monto del presupuesto. Si bien este paquete es valorado por la comunidad, no pudo ser aplicado como estaba diseñado debido a que no todos sus elementos responden a las costumbres e idiosincrasia de las familias; hay intervenciones similares de parte del Gobierno regional, Gobierno Local y ONGs en los mismos ámbitos; los requerimientos para el cumplimiento de cada elemento del paquete tecnológico no fueron suficientemente precisas en los expedientes técnicos; y explícitamente no se toma en cuenta el calendario agronómico de la sierra rural para la implementación de algunas tecnologías.
 - b) **Presupuesto** definido en s/. 1,100 por familia no tuvo la flexibilidad que permitiera mejoras en la aplicación de las tecnologías previstas. No había ninguna posibilidad de realizar ajustes a los costos establecidos en el diseño del proyecto ni se permitió realizar ningún ajuste administrativo para solventar gastos imprevistos que ocurren en la ejecución de un proyecto.
 - c) La presencia de los **yachachiq** (“el que aprende para enseñar”) fue un atractivo especial del proyecto, sin embargo, en los ámbitos de

aplicación no se contó con número suficiente de éstos y no todos los que había conocían el conjunto de las 10 tecnologías, lo cual produjo retrasos en la implementación de las actividades del proyecto.

- d) La **sostenibilidad del proyecto** se establece a un nivel de articulación y el diseño del proyecto previó la conformación de:
- El Comité Directivo Intersectorial el cual no ha contribuido a asegurar la sostenibilidad del proyecto, por el contrario ha ocasionado retrasos en la aprobación de la normatividad correspondiente para la operatividad oportuna de las actividades del proyecto.
 - En el proceso de focalización, funcionó bien el CCL, pero en la ejecución de las actividades prácticamente se desarticuló.
- e) La **sostenibilidad de la intervención** en sí, se puede establecer por los logros obtenidos por los beneficiarios en la implementación de las tecnologías. La aplicación de las tecnologías por parte de las familias va a dar sostenibilidad a la intervención.
- f) Los **criterios de selección de las familias** para participar en el proyecto se relacionan directamente con las posibilidades reales de los posibles beneficiarios. Sin embargo, falta mejorar la focalización para la identificación del recurso hídrico, elemento clave para el riego por aspersión, así como la disponibilidad de un área de terreno de 1400 m². En muchas familias beneficiarias no fue posible encontrar esta área exigida por el proyecto.
- g) La **participación de las familias** en el proyecto fue bastante activa y comprometida, sin embargo, los beneficiarios, además de participar en las actividades del proyecto realizan otras labores agrícolas en otros predios que no están comprendidos en el proyecto, así como también realizan actividades de pastoreo en las alturas de las comunidades o migran a otras ciudades. En algunos casos esto limitó el normal desarrollo de actividades del proyecto.

5.1.2 Sobre la interrelación del proyecto con otras intervenciones del Estado.

1. Con el programa JUNTOS la relación del PEMCHP se dio en la focalización de los beneficiarios. Esta actividad se realizó conjuntamente en los diferentes ámbitos seleccionados. Como resultado de este trabajo, se atendió preferentemente a la población de JUNTOS (en promedio, el 70% del total de beneficiarios del proyecto provenían de este programa, ocasionando una duplicidad de apoyo). En el diseño, el proyecto especial Mi Chacra Productiva está considerado como una de

las alternativas de salida y de generación de oportunidades económicas para la población graduada del programa JUNTOS.

2. Articulación del proyecto con otras intervenciones:
 - a) Con el programa AGRO RURAL, su articulación está dada por su participación como miembro del Comité Directivo Intersectorial-. Sin embargo, aún no se produce esa pretendida articulación y complementariedad durante la ejecución de las actividades del proyecto.
 - b) Con el Proyecto Especial Corredor Puno Cusco, la articulación se da en la implantación de los servicios de desarrollo de capacidades productivas en los mismos ámbitos y la coincidencia en la metodología de capacitación y asistencia técnica de campesino a campesino y en el uso de los mapas parlantes en el diagnóstico y gestión predial de los beneficiarios de los proyectos, tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto.
 - c) Con el Proyecto Sierra Sur, también en el diseño, la conexión se da en la metodología de capacitación y asistencia técnica de campesino a campesino y el uso de los mapas parlantes en el diagnóstico y gestión predial de los beneficiarios de los proyectos.
 - d) Con el Proyecto Sierra Productiva, la conexión se da en el diseño de la implantación de las 10 tecnologías agrícolas, en parte, se basa sobre la experiencia realizada por este proyecto, así como también la metodología de capacitación de campesino a campesino a través de los expertos locales (yachachiq).

5.1.3 Sobre propuesta de operacionalización de la Política Social vigente

1. La propuesta se denomina “La escalera del desarrollo rural”-ESDER, cuyo diseño tendría que abordar un enfoque de desarrollo que incluya el Desarrollo Territorial Rural y Enfoque de Capacidades, complementado necesariamente con los enfoques transversales en proyectos de desarrollo.
2. La intervención tendría que ser gradual y articulada entre los diferentes programas del Estado, que llegan a ser peldaños de la escalera del desarrollo, a fin de cumplir el objetivo final, cual es el de superar la pobreza rural.
3. Las acciones operativas de la intervención tendrían que comprender necesariamente: fortalecimiento de capacidades técnicas de las gerencias de Desarrollo Económico Local; de los yachachiq; servicios de

inclusión financiera que promuevan el ahorro y generen fuentes de inversión; y articulación al mercado.

4. Para obtener esto se requiere: una acción más proactiva del Estado en la etapa de formulación de los proyectos; concertar ámbitos y criterios de selección de familias beneficiarias entre los diferentes proyectos similares; realizar convenios de cooperación y complementariedad con los gobiernos Regionales y Locales.
5. La institución que ejecutaría esta propuesta sería el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, porque según la ley de creación de dicho ministerio establece que es la entidad competente en materia de desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social.

5.2 Recomendaciones

1. El enfoque de desarrollo que se tendría que abordar en el diseño del proyecto sería, por un lado, el enfoque territorial debido a que el proyecto contribuye en el proceso de transformación productiva e institucional en los ámbitos intervenidos como los distritos rurales y, de otro lado, el enfoque de las capacidades, que en el caso del proyecto está orientado a acrecentar las capacidades técnico productivas de las familias rurales en condición de pobreza que les permite efectuar actividades agropecuarias elegidas y valoradas libremente, que a su vez les posibilita mejorar sus condiciones de vida.
2. En el diseño del proyecto se deben prever mecanismos de articulación que permitan la participación activa de los gobiernos locales y regionales así como de otros actores locales públicos y privados, desde los criterios de la focalización, así como en el acompañamiento de la ejecución de las actividades. Estos actores no sólo pueden cofinanciar las actividades del proyecto sino pueden asegurar la sostenibilidad y replicabilidad en otras comunidades y caseríos del distrito intervenido.
3. En futuros diseños de proyectos similares es conveniente que se flexibilice el requisito de la disponibilidad de áreas cultivables, teniendo en cuenta que la tenencia de propiedad de las familias rurales beneficiarias es heterogénea. El problema que existe cuando los terrenos están en diferentes lugares y separados por una distancia importante, es dónde se coloca el riego por aspersión. Frente a esta dificultad, el diseño del proyecto debe prever esta realidad y establecer algunos criterios que ayuden a la ejecución del proyecto, como por ejemplo, indicar que el sistema de riego presurizado se instale en los terrenos más grandes y

próximos a una fuente de agua y en el resto de los terrenos sólo utilizar agua por gravedad.

4. En el diseño de proyecto, se debe contemplar la adecuada operatividad de la capacitación y asistencia técnica a cada uno de los beneficiarios por lo que es necesario, aumentar el número de expertos locales por cada Núcleo Ejecutor y, hacer un diagnóstico preliminar con un inventario local de la ubicación de los terrenos, existencia de las tecnologías y de los recursos hídricos en el marco de la gestión de la cuenca y si bien es cierto, funciona bien la implantación de tecnologías a cargo de los expertos locales, externos a la comunidad, sin embargo se debe fortalecer la formación de éstos residentes en la misma zona, para dar sostenibilidad al proyecto.
5. En el diseño del proyecto se tendría que reforzar el Comité consultivo Local-CCL, que es una extensión del Consejo Directivo Intersectorial (conformado por el MIMDES, MINAG, MEF y la PCM). Esto permitiría que en cada uno de los ámbitos se propicie efectivamente el establecimiento de alianzas con instituciones públicas y privadas a nivel local y regional para promover la articulación al mercado de las familias y el seguimiento ex post del proyecto.
6. Se debe enfatizar en focalizar familias egresadas o por egresar del programa JUNTOS para que una vez que hayan recibido la transferencia tecnológica y las capacidades técnico productivas que el proyecto especial les provee, puedan emprender negocios rurales que les permita generar y sostener sus ingresos independientemente de la transferencia condicionada del programa JUNTOS.
7. En futuros diseños de proyectos similares a Mi Chacra Productiva, se debe prever la complementariedad de los servicios de los subprogramas de AGRO RURAL con la implementación de las 10 tecnologías del proyecto especial, especialmente con obras de riego y viveros forestales comunales ejecutadas por AGRO RURAL a través de PRONAMACHCS, para posibilitar el riego a nivel de parcela predial de las familias beneficiarias y la sostenibilidad de la agroforestería.
8. En futuros diseños de proyectos similares se evalúe y se incorpore la modalidad de fondos concursables a través del Comité Local de asignación de recursos Públicos-CLAR, para cofinanciar el emprendimiento de negocios rurales de los beneficiarios capacitados por el proyecto especial. Así como incorporar los servicios de inclusión financiera que promovería la generación de un capital inicial para

emprender los negocios rurales competitivos que se complementan con las 10 tecnologías del proyecto especial.

9. El MIDIS, en base a la experiencia obtenida por FONCODES y los resultados de la evaluación realizada en su etapa final al proyecto especial Mi Chacra Productiva, debería plantearlo como una política pública de apoyo a familias rurales en situación de pobreza y extrema pobreza con los ajustes necesarios. Para esto debe articular con los programas sociales que forman parte de este ministerio, especialmente con el programa nacional JUNTOS, que tiene establecido una intervención de egreso para su población usuaria; y con los programas de otros sectores como AGRO RURAL, principalmente.



VI. BIBLIOGRAFÍA

BETANCOURT, Mauricio

2004 Teorías y Enfoques del Desarrollo, ESAP, Colombia.

CEPAL, RIMISP, FAO

2003 La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Santiago de Chile, Copyright © Naciones Unidas, Serie Seminarios y Conferencias 27.

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Rodrigo; NAVARRETE, Cecilia

2001 Gestión de programas sociales en América Latina análisis de casos. Vol. I proyecto Joven de Argentina. CEPAL, ECLAC, Serie política sociales 46.

DU BOIS, Fritz; CHAVEZ, Jorge; CUSATO, Antonio

2004 Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales. Lima, Instituto Peruano de Economía.

DESCO –CUÁNTO

2009 Informe final de Evaluación del Programa Micro corredores Socioeconómicos.

FAO-Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

2004 Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO. Contexto estructural de los enfoques de desarrollo. Chapter 4. Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles (LSP).

FONCODES

2009 Lineamientos Operativos del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural denominado “Mi Chacra Productiva.

ESCOBAR, Germán

2002 El proceso de desarrollo del sector agrícola en la segunda mitad del siglo XX. Santiago de Chile, RIMISP.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2008 Programa de desarrollo productivo agrario rural Agro Rural. Manual Operativo. Lima, Agro Rural.

ESCOBAL, Javier; VALDIVIA, Martín

2004 Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural, GRADE.RA

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIA-MIMDES

2009 Plan de desarrollo de capacidades de la familia rural.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2011 Experiencias sugerentes de programas y proyectos en la sierra. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales Secretaría Técnica. Distribuidora y Servicios generales Vargas SRL.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008 Marco Social Multianual 2009-2011. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008 Informe implementación de la estrategia nacional CRECER a nivel urbano. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales Secretaría Técnica.

RIORDAN, James; VÁSQUEZ, Enrique; VAN HAEFTEN, Roberta; MANN, Fred; FIGUEROA, Carlos

2002 El ataque a la pobreza: un enfoque de mercado. Lima, Centro de investigación de la Universidad del Pacífico.

REVISTA VINCULANDO

2008 Desarrollo rural y política de Estado. Lima, Perú.

SWISSCONTACT

2011 Informe Final del Estudio de Evaluación Final del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la familia rural denominado Mi Chacra productiva.

SZÉKELY, Miguel

2006 Midiendo el nivel de institucionalidad de la Política Social en América Latina. Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

VALCÁRCEL, Marcel

2006 Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo.
Documento de investigación. Lima, Departamento de Ciencias
Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú,

VASQUEZ, Enrique; ARAMBURU, Carlos; FIGUEROA, Carlos; PARODI,
Carlos

2000 Gerencia Social: diseño, monitoreo y evaluación de proyectos
sociales. Lima, Universidad del Pacífico.

YANCARI, J.

2009 Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú.
Documento de Trabajo N° 41. Programa Dinámicas Territoriales
Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

