



Seminario Internacional de Escalamiento de Innovaciones Rurales

Título de la ponencia:

Experiencias del FIDA sobre escalonamiento en Perú, Estudio de caso y esquema analítico

Autor:

Bárbara Massler



IEP Instituto de Estudios Peruanos

“Este seminario fue financiado con recursos del Programa para el Escalamiento de Innovaciones Rurales (PEIR), una iniciativa conjunta del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC-Canadá) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y el apoyo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP)”



NOT for QUOTATION without permission of the author

Experiencias del FIDA sobre escalonamiento en Perú, Estudio de caso y esquema analítico

Bárbara Massler, Mayo 2012

AGEG-Brookings Institution-FIDA

En los últimos treinta años, el FIDA así como sucesivos gobiernos peruanos han desarrollado programas en la sierra, donde los niveles de pobreza son severos. Esto se construye sobre modelos de desarrollo comunal, lecciones aprendidas sistemáticamente y ampliando tanto las áreas cubiertas como el alcance de las intervenciones. Los proyectos FEAS, MARENASS, CORREDOR y SIERRA alcanzaron 120,000 hogares en más de 1,600 comunidades pobres en la sierra sur. Estos proyectos han sacado de la pobreza extrema al 30 por ciento de los hogares objetivos, y 35 por ciento salieron completamente de la pobreza. Estos proyectos secuenciales representan el sendero de un proceso de escalonamiento complejo, pero exitoso.

¿Qué significa escalonamiento?

Escalonamiento quiere decir extender, replicar, adaptar y mantener políticas, proyectos y programas exitosos en diferentes partes y sobre un cierto tiempo para alcanzar un mayor número de pobres rurales.

Según Hartmann y Linn (2008), una consideración clave para determinar una ruta de escalonamiento es el rol de los “drivers”. Estas son las fuerzas que llevan adelante el proceso de escalonamiento. Hartmann y Linn (2008) identificaron cuatro **drivers** comunes:

- *Ideas y modelos*: tiene que haber una idea o modelo que funcione a pequeña escala. Estos pueden surgir de la investigación o de la práctica.
- *Visión y liderazgo*: se requiere de una visión para reconocer que es necesario, deseable y factible escalonar una idea. Los líderes o campeones locales visionarios con frecuencia impulsan el proceso de escalonamiento.
- *Catalizadores externos*: crisis políticas o económicas, o presión de actores externos (donantes, EU, ONGs, etc.) pueden propulsar el proceso del escalonamiento.
- *Incentivos y rendición de cuentas*: los incentivos son claves para propulsar el comportamiento de actores e instituciones hacia el escalonamiento. Incluyen recompensas, competencias y presión a través del proceso político, revisiones entre pares y otras evaluaciones. Monitoreo y evaluación respecto a metas, hitos y métricas de desempeño son ingredientes esenciales para establecer los incentivos y la rendición de cuentas.



El role de los espacios:

Otra preocupación importante cuando se determina la factibilidad de la ruta de escalonamiento es el rol de los “espacios”. Estas son las oportunidades que se pueden crear, o los obstáculos potenciales que tendrán que ser eliminados, y así abrir espacio para que crezcan las intervenciones. Hartmann y Linn (2008) identificaron ocho espacios en su esquema:

- *Espacio fiscal/financiero*: se deben movilizar recursos fiscales y financieros para apoyar la intervención de escalonamiento; y/o los costos de la intervención se deben adaptar al espacio fiscal/financiero disponible.
- *Espacio de recursos naturales/ambientales*: se debe considerar el impacto de la intervención sobre los recursos naturales y el ambiente, los efectos dañinos deben mitigarse y promover los impactos beneficiosos.
- *Espacio de políticas*: el marco de las políticas (y el legal) debe permitir, o ser adaptado para apoyar el escalonamiento.
- *Espacio de la capacidad Institucional/organizacional/personal*: se debe crear capacidad institucional y organizacional para desarrollar el proceso de escalonamiento.
- *Espacio político*: se debe tomar en cuenta a los actores involucrados importantes, tanto aquellos que apoyan la intervención como a los que están en contra de la intervención, a través de alcance y salvaguardias adecuadas para asegurar apoyo político para la intervención de escalonamiento.
- *Espacio cultural*: se deben identificar posibles obstáculos culturales o mecanismos de apoyo necesarios, y se debe adaptar de manera adecuada la intervención para permitir el escalonamiento en un ambiente diverso culturalmente.
- *Espacio para “partners”*: se deben movilizar socios para que se unan al esfuerzo de escalonamiento.
- *Espacio de aprendizaje*: se debe fortalecer el conocimiento sobre lo que funciona y lo que no funciona en el escalonamiento, a través de monitoreo y evaluación, conocimiento compartido y capacitación.

Escalonamiento de innovaciones

Las innovaciones se encuentran al centro del escalonamiento. En Perú, estas incluyen: (i) transferencias de fondos públicos directamente a organizaciones de la comunidad, permitiéndoles contratar asistencia técnica local; (ii) metodología de competencias como *Pacha Mama Raymi* (Festival de la Madre Tierra) para diseminar y replica las innovaciones tecnológicas; (iii) Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), escenario para un proceso democrático que constituye la espina dorsal del empoderamiento



local y la construcción de ciudadanía; (iv) talentos locales, un esfuerzo para utilizar a proveedores de servicios contratados directamente por los beneficiarios; y (v) cuentas de ahorros para mujeres como instrumentos financieros rurales para la inclusión de mujeres al desarrollo.

Para el escalonamiento han sido esenciales enfoques, acciones e instrumentos diseñados para empoderar a comunidades locales pobres, definido como la expansión de activos y capacidades de gente pobre para participar en, negociar con, influenciar, controlar, y tener instituciones responsables que afecten sus vidas. El liderazgo de estos procesos de cambio le correspondió a la población local y en menor grado en un grupo de aprendizaje informal en el país. El enfoque clave, luego de años de violencia y conflicto social que había afectado a la población rural pobre, fue la construcción de ciudadanía y el empoderamiento.

Rutas de escalonamiento: un enfoque multidimensional

El programa de FIDA en Perú involucró un enfoque multidimensional para escalar con el tiempo, en sectores y a través de sectores, dentro y más allá de áreas geográficas, y con múltiples instituciones.

El punto de partida fue el sector agrícola.

El Proyecto FEAS (Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas en la Sierra) fue el primero de una secuencia de proyectos, el FIDA y el gobierno de Perú introdujeron innovaciones para transformar un sistema basado en el suministro para la provisión de asistencia técnica o la extensión de servicios a un sistema impulsado por la demanda según las condiciones del mercado por medio de la transferencia directa de recursos monetarios a las comunidades beneficiarias para que ellas contratasen los servicios ofrecidos por técnicos privados. El Proyecto MARENASS (Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur) fue construido sobre FEAS y dirigido a pastizales comunales e irrigación de pequeños propietarios. Los proyectos de seguimiento cubrieron una gama más amplia de temas de desarrollo rural y culminaron creando nexos rural-urbano formalizados a través del fortalecimiento de empresas rurales. El enfoque de cuentas de ahorros, que tuvo un piloto en el 1998 con el proyecto CORREDOR (Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco), ha sido escalonado al Programa de Transferencia Condicionadas (JUNTOS). SIERRA NORTE (Proyecto de Fortalecimiento de Activos, Mercados y Políticas de Desarrollo Rural en la Sierra Norte), en implementación en la actualidad,



busca combinar un enfoque de desarrollo rural con un enfoque de desarrollo territorial inclusivo.

Geográficamente, el FIDA se enfocó en áreas rurales pobres seleccionadas de la sierra sur, y con el tiempo ha extendido la cobertura en esta región. En la actualidad, los proyectos también cubren la sierra norte. Las fases de estas intervenciones no fueron deliberadas, sino el resultado de un proceso orgánico determinado por las oportunidades que surgieron.

Los principales actores focalizados son los *campesinos* como “ciudadanos” rurales. Se fortalecieron sus gobiernos locales y sus instituciones comunales por medio de un menú de inversiones aprovechando los recursos propios de la gente.

AGRORURAL, establecido en el 2009, como una agencia de desarrollo rural en el Ministerio de Agricultura, incorporó las innovaciones y el conocimiento adquirido por los proyectos del FIDA a sus operaciones de rutina en todo el país. Más aún, KfW y el Banco Mundial replicaron y escalonaron las innovaciones exitosas: competencias en el Programa Agro-Ambiental y Comités Locales de Asignación de Recursos en ALIADOS, respectivamente.

Las vías de escalonamiento: drivers

La crisis económica y las reformas estructurales, así como el impacto del movimiento de Sendero Luminoso y sus secuelas fueron los principales drivers en el enfoque peruano hacia el desarrollo rural. Ambos factores alentaron las estrategias comunales con un enfoque único de liderazgo de abajo hacia arriba, enraizado en la confianza en un desarrollo guiado por la comunidad campesina.

Un driver programático interno fue el desarrollo de un grupo permanente de aprendizaje y construcción de redes, constituido por personal de gestión de proyectos nacional, el gerente del programa del FIDA para el país y académicos, apoyados por consultores con enfoque de experimentación. El grupo utilizó los recursos de proyectos regionales de FIDA e instituciones de investigación tales como el IEP¹ en sus reflexiones críticas sobre formas de salir de la pobreza y modificaciones de las innovaciones de desarrollo. Una doble curva de aprendizaje (reflexión de grupo, aplicación), que incluía retroalimentación de las comunidades campesinas, logró consistencia y

¹ IEP: Instituto de Estudios Peruanos.



coherencia en el enfoque de desarrollo. Las innovaciones fueron luego ajustadas y mejoradas durante la implementación.

El rol de los espacios

Un cierto número de espacios importantes para escalonamiento fueron creados por el gobierno, las municipalidades, comunidades y el FIDA:

- *Espacio político*: como el gobierno deseaba un enfoque de abajo hacia arriba, permitió que el proceso de desarrollo rural llevado por la comunidad se extendiese sistemática y consistentemente con las comunidades campesinas. En parte, esto fue posible debido a los drivers externos y al resultado de una red de esfuerzos que involucraban a muchos actores en el gobierno, mundo académico, think tanks, ONGs y socios internacionales.
- *Espacio de políticas e institucional*: con el tiempo se creó el espacio político e institucional necesario, estableciendo los cimientos legales para el enfoque descentralizado y llevado por la comunidad en la forma de *núcleos ejecutores centrales*, entidades legales reconocidas que pueden firmar contratos, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, y realizar todas las otras funciones requeridas para implementar proyectos con financiamiento público. Por ejemplo, podían actuar como unidades de gestión de proyecto (UGPs). La integración de los UGPs en estructuras ministeriales, continuidad en el personal y liderazgo de los UGPs, y la creación de un paraguas institucional general para todos los esfuerzos relacionados con desarrollo rural (AGRORURAL) apoyó este espacio.
- *Espacio fiscal*: No se encontraron mayores limitaciones fiscales en la réplica y escalonamiento, mayormente debido a que las unidades de costo se mantuvieron bajas por diseño y resultaron ser inclusive más bajas en la implementación.
- *Espacio cultural*: uno de los ingredientes claves del éxito fue la compatibilidad cultural del modelo de desarrollo rural con las costumbres de la población de la sierra sur. Las estructuras de poder diferenciadas en éste o de comunidades no homogéneas fueron contrarrestadas por el uso de los CLARs, en los cuales los intereses de la población más vulnerable y pobre fue respetado por la parte más poderosa “tolerante” de la comunidad.
- *Espacio de aprendizaje*: la implementación y la supervisión creó un espacio de aprendizaje por medio de una cultura de “aprender haciendo”, flexible y abierta al cambio. El espacio de aprendizaje se construyó por medio de (i) fortalecimiento de capacidades para aprendizaje mutuo; (ii) proveyendo recursos destinados y oportunidades para actores locales para experimentar, implementar y validar soluciones técnicas; (iii) cooperar con una red de aprendizaje



de expertos comprometidos; y (iv) preparar y diseminar documentación del proceso de aprendizaje y productos.

Monitoreo de las innovaciones de escalonamiento

La pobreza en Perú disminuyó de 54.8 por ciento en el 2001 a 31.3 por ciento en el 2010. Los proyectos financiados por FIDA en la sierra sur han contribuido a esta reducción. Su indicador de impacto inicial (mayores ingresos) fue escalonado a un conjunto completo de indicadores: aumento en ventas de negocios, ahorristas de activos, aumento de valor de activos físicos, reducción de malnutrición crónica y aumento de la equidad de género.

Cuadro: Principales Indicadores Proyecto FIDA

PRINCIPALES INDICADORES	MARENASS(1)	PCPC (2)	SIERRA SUR (3)
Ingresos Incrementales con proyecto	35%		
% promedio de incremento de ventas del negocio		119%	
% del Ingreso del Negocio sobre el Ingresos Total del hogar		68%	
% promedio de incremento respecto a la situación sin PDN		199%	
% de ahorristas activas a término del contrato		266%	
% de ahorristas que utilizan por lo menos otro servicio financiero		207%	
% de familias que salen de la pobreza por PDN			35%
% de incremento de activos físicos por PDN			20%
% de incremento de ingresos por PDN			44%

(1) Informe Final de Impacto del Proyecto MARENASS.2009

(2) Informe Final PDCP.2008

(3) Informe de Evaluación Intermedia Sierra Sur.2009

Demostrar resultados claros e impacto ha sido esencial para justificar las inversiones públicas en Perú. Sin embargo, el sistema de monitoreo y evaluación (M&E) tanto del gobierno como del FIDA sigue siendo débil para demostrar datos rigurosos de impacto. M&E del proceso de escalonamiento se desarrolla débilmente, los prometidos resultados del proceso en la sierra sur están documentados extensamente para áreas tales como aumento en la eficiencia en la movilización y apalancamiento de recursos financieros del gobierno y de los mismos beneficiarios.

Problemas y retos del escalonamiento de innovaciones rurales

El espacio fiscal municipal sigue estando restringido por las regulaciones legales. Los fondos para gastos fijos recurrentes no pueden ser utilizados para inversiones productivas. En la actualidad, REMURPE, una red de



municipalidades, está explorando cómo abordar estas limitaciones por medio del desarrollo de flujos de ingresos alternativos.

Con frecuencia, los niveles, actitudes y capacidades del personal de los gobiernos locales no son apropiados para manejar las innovaciones complejas, las cuales pueden alterar el status quo y las relaciones de poder.

Los valores locales y la filosofía del campesino de la sierra sur no pueden darse por sentados en otras áreas rurales del Perú. Por lo tanto, el escalonamiento no se da como un proceso mecánico. Reconocer las diferencias locales puede requerir modificaciones en las innovaciones.

Lecciones extraídas

El permitir un espacio para el proceso de aprendizaje orgánico que pone a los campesinos y sus comunidades al centro del desarrollo ha probado ser clave para escalar las innovaciones para la reducción de la pobreza en Perú. Proveer incentivos para el personal local, asegurando su permanencia en las instituciones nacionales, conjuntamente con la sensibilidad cultural, representa otro factor importante.

Las innovaciones no se pueden introducir desde fuera; deben de crecer desde el interior, a través de la interacción y aprendizaje basado en la evidencia por medio de un equipo entusiasta equipado con conexiones a redes y herramientas tales como préstamos y subvenciones. La construcción de ciudadanía, la inclusión social y un gobierno responsable son puntos importantes en todos los países, particularmente en los países de ingresos medios. Finalmente, las lecciones aprendidas sobre los drivers y espacios pueden contribuir a sistemas de gestión de conocimiento dinámicos y, por lo tanto, a mayor escalonamiento de los procesos de reducción de la pobreza local.

Referencias

A. Hartmann, J. Linn, "Scaling Up: A Framework and Lessons for Development Effectiveness from Literature and Practice", Global Working Paper no. 05, Washington, DC: Brookings Institution, 2008

IFAD, "Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú, Evaluación temática," (Rome: 2004).

J. Linn, A. Hartmann, H. Kharas, R. Kohl, and B. Massler, "Scaling Up the Fight against Rural Poverty: An Institutional Review of IFAD's Approach," Global Working Paper no. 39, Washington, DC: Brookings Institution, 2010.



B. Massler, Scaling up Highland Development Programs in Peru in IFPRI, 2020 Focus on "Scaling Up for Effective Agricultural and Rural Development", Washington 2012, forthcoming

B. Massler, "Scaling Up Institutional Approaches: An Updated Case study of IFAD Operations in Peru," Brookings Institution internal paper (Washington, DC: 2011)

P. de Zutter, "Diez claves de éxito para el desarrollo rural basados en la experiencias de los proyectos FEAS, MARENASS, CORREDOR, SIERRA SUR" (Rome: IFAD, 2004).

Hartmann and Linn (2008)
