

Estrategias de intervención para el desarrollo rural en la sierra sur del Perú: un estudio comparativo

Aportes para la construcción de un sistema de aprendizaje de las experiencias de desarrollo rural a partir de la comparación del desempeño de dos proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre de la sierra: Sierra Sur y Sierra Productiva

Javier Escobal, Investigador Principal de GRADE, **Carmen Ponce**, Investigadora Asociada de GRADE, **Ramón Pajuelo**, Investigador del Instituto de Estudios Peruanos, y **Mauricio Espinoza**, Investigador Asistente de GRADE

1) Los hogares intervenidos por el Proyecto Sierra Sur muestran un mejor desempeño que hogares similares intervenidos por el Proyecto Sierra Productiva a nivel de acumulación de activos, dinámicas productivas y percepciones de bienestar de los hogares. Además, ambos proyectos generan dinámicas distintas en su vinculación con los hogares y con la institucionalidad local

La intervención de Sierra Sur –proyecto gestionado desde el sector público– muestra una mayor aptitud para impulsar alianzas institucionales (entre productores, gobiernos locales y otros actores internos y externos) necesarias para concretar las expectativas de continuidad y sostenibilidad de las innovaciones. El proyecto liderado desde el sector privado, Sierra Productiva, en cambio, muestra débiles articulaciones con la institucionalidad local así como una limitada vinculación con las dinámicas comunales que afectan las posibilidades de apropiación y réplica del proyecto.

A pesar de las limitaciones de información para hacer un análisis costo-efectividad preciso de ambos proyectos, un cálculo aproximado para la muestra de hogares bajo estudio sugiere que el costo por beneficiario habría sido mayor en Sierra Productiva que en Sierra Sur.

2) Los *yachachiq*, protagonistas en la difusión de las tecnologías dentro de las comunidades campesinas, obtuvieron mayores

transferencias de activos y mostraron un mejor desempeño que otros hogares intervenidos por el proyecto Sierra Productiva

Los *yachachiq* son líderes campesinos capacitados para transmitir nuevos conocimientos a sus pares a través de pasantías a predios familiares y mediante capacitación práctica basada en el “aprender haciendo”. El análisis cuantitativo de este estudio indica que los hogares *yachachiq* muestran un mejor desempeño relativo al del resto de hogares en la acumulación de activos productivos y en la percepción de los hogares sobre su bienestar económico. Asimismo, muestran niveles mayores de seguridad alimentaria. Por otro lado, no muestran mejoras sustantivas en cuanto al acceso a capital social que les permita una mejor articulación a los mercados.

Complementariamente, el análisis cualitativo encuentra importantes tensiones entre

el proyecto y algunas comunidades intervenidas debido a las marcadas diferencias entre las transferencias recibidas por los *yachachiq* y las recibidas por los otros hogares. Un factor que influye en generar estas tensiones es el poco trabajo de vinculación del proyecto con la institucionalidad local.

3) Sierra Productiva: al comparar los desempeños relativos de los hogares de Yanaoca (intervención antigua) y Huancarani (intervención reciente), se observan trayectorias distintas para una serie de indicadores

El análisis cuantitativo muestra que los hogares de Huancarani que forman parte del estudio tienen mejores resultados en los procesos de acumulación de activos (salvo en ganado, donde Yanaoca tiene mayor nivel por contar con una vocación más ganadera), en las percepciones de bienestar y niveles de seguridad alimentaria.

Este boletín se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Javier Escobal, Carmen Ponce, Ramón Pajuelo y Mauricio Espinoza, publicado en el libro «Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú». El estudio y la publicación del libro se llevaron a cabo con el apoyo de la Fundación Ford.

Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar este boletín y otras publicaciones de GRADE, visite <www.grade.org.pe>

Análisis & Propuestas se dedica a explorar diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y pretende plantear propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

La publicación de este A & P se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

Este resultado estaría asociado tanto al tiempo transcurrido desde la intervención en Yanaoca, lo cual reflejaría problemas de sostenibilidad de las innovaciones, como a los ajustes de diseño realizados en la etapa más reciente del proyecto.

En el plano institucional, Yanaoca presenta una situación de distanciamiento claro entre la municipalidad y el proyecto. En el caso de Huancarani, la articulación de Sierra Productiva con la municipalidad fue casi inexistente. De manera similar, se observa en ambos casos una débil articulación del proyecto con el orden comunal. En Huancarani se observa indiferencia de las comunidades con relación a la continuidad del proyecto, mientras que en Yanaoca existen incluso

situaciones de confrontación abierta entre las comunidades y el proyecto.

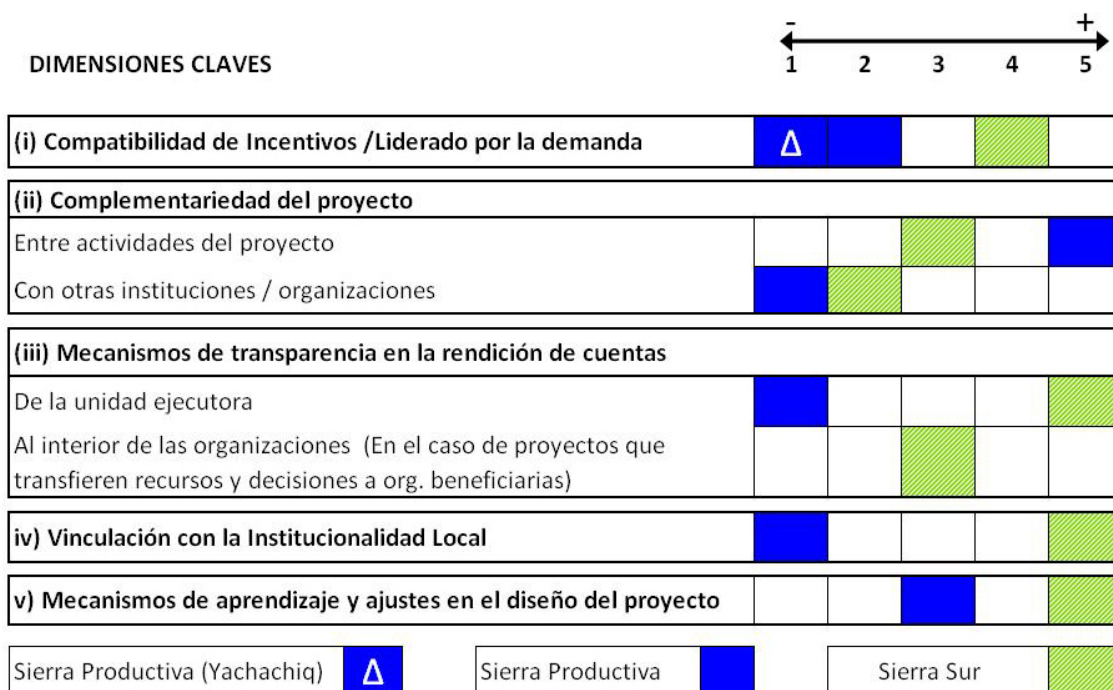
4) Los hogares intervenidos por Sierra Sur muestran un mejor desempeño que el observado en la zona de intervención reciente de Sierra Productiva, aunque las diferencias son menos marcadas que en el caso de Yanaoca

Al comparar los resultados de Huancarani y Espinar –zona seleccionada por el estudio para el caso de influencia del proyecto Sierra Sur– los hogares intervenidos por Sierra Sur muestran un desempeño significativamente mejor al de Huancarani en la acumulación de activos productivos y un desempeño significativamente menor en la tenencia de instalaciones productivas (debido a la mayor transferencia de activos de Sierra

Productiva). Es importante resaltar que la tendencia hacia una mayor diversificación de fuentes de ingresos de los hogares se registra tanto en Sierra Sur como en Huancarani. También se observa un mejor desempeño en Espinar en el acceso a capital social que permita una mejor vinculación con los mercados. Por último, ambos contextos muestran mejoras similares en las percepciones de bienestar y niveles de seguridad alimentaria.

Si bien el desempeño relativo de los hogares de Espinar con respecto a Huancarani muestra resultados significativamente superiores solo en la mejora en activos, productos y capital social, esto se da a un costo menor que en el caso de Sierra Productiva que presenta una mayor inversión por beneficiario.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia. Tomado de la Tabla 36 de Escobal et al. 2012.

Análisis & Propuestas

Dimensiones para la construcción de un sistema de aprendizaje de experiencias de desarrollo rural desde la perspectiva de diseño de los proyectos estudiados (Gráfico 1)

(i) Compatibilidad de incentivos e intervenciones lideradas por la demanda.

Mientras la compatibilidad de incentivos suele estar asociada a los mecanismos de copago –en la medida que la disponibilidad a cofinanciar la intervención por parte del hogar beneficiario transparenta su interés por la misma–, el concepto de intervención liderada por la demanda abarca un espectro aún mayor en la implementación del proyecto. Alude tanto a la identificación de las necesidades del beneficiario como a los mecanismos de implementación misma del proyecto, incorporando activamente al beneficiario en todo el proceso.

Esta investigación posiciona a Sierra Productiva en un nivel bajo en la compatibilidad de incentivos y proyecto liderado por la demanda, en tanto el proyecto pre-define el paquete de tecnologías que el beneficiario recibe y el cronograma de transferencias.

En el caso de Sierra Sur, el diseño del proyecto contempla un conjunto de mecanismos que buscan la participación de los potenciales beneficiarios en la determinación de los servicios a transferir. En particular, sobresalen los concursos como mecanismo para revelar las preferencias y expectativas de los beneficiarios del proyecto.

(ii) Complementariedad con otras intervenciones. En entornos rurales caracterizados por la ausencia de servicios públicos que permitan no solo mayor salubridad y conectividad, sino una vinculación más rentable con los mercados locales y regionales, es fundamental que los proyectos

públicos avancen en potenciar la complementariedad entre intervenciones, no solo al interior de cada proyecto, sino con relación a otros proyectos.

En la medida que Sierra Productiva abarca diversos ámbitos de la vida familiar además del productivo: salubridad, eficiencia energética y seguridad alimentaria, sus aportes a nivel de diseño son ubicados en un nivel superior al de la Sierra Sur. Cabe señalar, sin embargo, que a nivel de implementación los beneficiarios reportan haber recibido un número menor a las 18 tecnologías originalmente programadas: 12 en el caso de los *yachachiq* y 6 en el caso de los no *yachachiq*, con lo cual el grado de complementariedad logrado por el proyecto sería bastante menor en la práctica. Por su parte, Sierra Sur alcanza cierto grado de complementariedad al interior del proyecto: complementa las intervenciones del ámbito productivos con las de acceso a mercados y mejoras en las viviendas y gestión de recursos naturales.

(iii) Mecanismos de transparencia en la rendición de cuentas. Los mecanismos de transparencia tienen dos audiencias: los beneficiarios del proyecto (su audiencia directa) y el público en general. En el caso de Sierra Sur, estos mecanismos de transparencia aluden tanto al núcleo ejecutor del proyecto como a los mecanismos de transferencia de recursos al interior de las comunidades u organizaciones que participan de los Planes de Gestión de Recursos Naturales. Mientras los avances en mecanismos de rendición de cuentas a nivel de la unidad ejecutora son notables, los mecanismos de transparencia al interior de las organizaciones requieren mayor trabajo.

En Sierra Productiva, en parte porque es un proyecto privado, no se observa ningún aporte en materia de transparencia en la rendición de cuentas frente a los beneficiarios o el público en general.

(iv) Vinculación con la institucionalidad local.

El estudio concluye que esta es una dimensión fundamental para la sostenibilidad de las mejoras en el ámbito productivo y comercial de entornos rurales como los estudiados. Esto es especialmente importante ante la reconfiguración del rol de las comunidades campesinas hacia un papel más simbólico y menos central en la vida económica de las familias campesinas, y ante la crisis de representación política que continúa limitando las posibilidades de interacción en un ámbito público efectivamente democrático. En esta dimensión el proyecto Sierra Sur muestra avances importantes mientras que el proyecto Sierra Productiva muestra aquí una de sus principales limitaciones.

(v) Mecanismos de aprendizaje y ajustes en el diseño del proyecto.

Se encontró en ambos proyectos intentos explícitos por aprender de sus primeras etapas para encontrar los mecanismos de gestión más adecuados. La incorporación de mecanismos de aprendizaje en el diseño de Sierra Sur sigue la tradición de los proyectos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por lo que el proceso de aprendizaje está incorporado de manera más sistemática en la operación del proyecto. En el caso de Sierra Productiva este proceso de aprendizaje también existe pero ha ocurrido de una manera bastante menos sistemática.

Recomendaciones de políticas

- En un contexto de alta vulnerabilidad de la Sierra sur –donde la productividad suele ser menor a las de otras regiones del país debido a las restricciones naturales de la región montañosa– las oportunidades de intensificación productiva sostenible son limitadas. Una estrategia basada en la diversificación e identificación de oportunidades locales necesariamente apuesta por proyectos que tengan arreglos institucionales y que sean lo suficientemente flexibles para adecuarse a la heterogeneidad de las condiciones locales que tiene la Sierra sur. La Sierra rural, además, tiene la oportunidad de ser productora de servicios ambientales, aspecto en el que aún se ha avanzado muy poco.
- Una estrategia para combatir la pobreza rural en la sierra sur tiene que incluir necesariamente esquemas flexibles que apuesten por la diversificación productiva pero que se adecúen a la heterogeneidad de la región. La ausencia de una alternativa validada no significa que no se pueda avanzar en políticas y programas que incorporen las lecciones detalladas en las dimensiones presentadas anteriormente. En algunos casos, algunas iniciativas podrán ser parte de un piloto que busque explorar nuevas opciones o validar ciertos instrumentos. En otros casos, se podrá optar por desplegar programas y proyectos a una escala mayor. Lo central es que los mecanismos de monitoreo y evaluación de estos programas alimenten un sistema de aprendizaje para ir construyendo mejores políticas y programas para el desarrollo rural de la Sierra.
- Nos encontramos en un escenario donde necesitamos seguir aprendiendo de los distintos proyectos a medida que estos se despliegan en el territorio. Como parte de este aprendizaje se pueden identificar los límites al escalamiento de ciertas iniciativas, la necesidad de acciones complementarias para potenciar el impacto positivo de las intervenciones o para asegurar su sostenibilidad. Lo central es no solo entender si una intervención aparentemente funciona, sino por qué funciona y qué estructura de incentivos genera.
- Los consensos construidos a partir de paradigmas que han iluminado el diseño de las estrategias de desarrollo rural, así como las lecciones de los éxitos y fracasos de los programas y políticas basados en dichos paradigmas, incluyen la necesidad de recuperar en las iniciativas la noción de integralidad que tenían las estrategias de Desarrollo Rural Integrado (DRI). No obstante, no se debe asumir la idea de que todo lo hace un mismo programa. Se debe tomar en cuenta la diversificación en las estrategias de generación de ingresos en escenarios complejos como el de la Sierra rural y la necesidad de asumir relaciones más horizontales con los actores del desarrollo rural, reconociendo la utilidad de los conocimientos locales y de los métodos participativos, y la necesidad de empoderar a los pobladores rurales y sus instituciones como actores centrales de sus propio destino.
- Aunque la dirección general de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada por el Perú en el 2004, parece acertada, su despliegue en los espacios rurales en general y en la Sierra rural en particular requiere de un esfuerzo institucional fuerte y sostenido, así como de mecanismos que permitan consolidar un sistema de aprendizaje efectivo de las experiencias de desarrollo rural implementadas en la Sierra del Perú.
- Es necesario que los actores claves (Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) reconozcan que este sistema de aprendizaje es indispensable. Se requiere además que este sistema sea incorporado formalmente en el planeamiento público, constituyéndose en parte central del proceso de formulación y reformulación de políticas y programas para el desarrollo rural.